

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO  
ESCOLA PAULISTA DE POLÍTICA, ECONOMIA E NEGÓCIOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS E  
ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS**

ÉRICO GUSTAVO TOMAZ DA SILVA

**Ranking da Transparência do Ministério Público Federal:** Análise entre os  
Municípios mais Transparentes de São Paulo

Versão Corrigida

Osasco

2019

## ERRATA

O título do trabalho quando da realização da banca de defesa era “**Ranking da Transparência do Ministério Público Federal: uma Análise Comparativa nos Municípios mais Transparentes de São Paulo**” e, após a banca, foi modificado para “**Ranking da Transparência do Ministério Público Federal: Análise entre os Municípios mais Transparentes de São Paulo**”

ÉRICO GUSTAVO TOMAZ DA SILVA

**Ranking da Transparência do Ministério Público Federal:** Análise entre os  
Municípios mais Transparentes de São Paulo

Versão Corrigida

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas e Organizações Públicas da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da Universidade Federal de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas e Organizações Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Heloísa Candia Hollnagel

Coorientador: Prof. Dr. Stanley Plácido da Rosa Silva, Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo.

Osasco

2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Unifesp Osasco e Departamento de Tecnologia da Informação, Unifesp Osasco, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Silva, Érico Gustavo Tomaz da

Ranking da Transparência do Ministério Público Federal: Análise entre os Municípios mais Transparentes de São Paulo – Escola Paulista de Política, Economia e Negócios / Érico Gustavo Tomaz da Silva – Osasco, 2019.

112 f.

Dissertação (Mestrado profissional em Gestão de Políticas e Organizações Públicas) – Universidade Federal de São Paulo (Escola Paulista de Política, Economia e Negócios), Osasco, 2019.

Orientadora: Profa. Dra. Heloísa Candia Hollnagel

Coorientador, Profº. Dr. Stanley Plácido da Rosa Silva

1. Transparência Governamental; 2. Ranking da Transparência; 3. Lei de Acesso à Informação; 4. Lei de Responsabilidade Fiscal. I. Silva, Érico Gustavo Tomaz da. II. Dissertação – Unifesp/EPPEN. III. Ranking da Transparência do Ministério Público Federal: Análise entre os Municípios mais Transparentes de São Paulo.

ÉRICO GUSTAVO TOMAZ DA SILVA, **Ranking da Transparência do Ministério Público Federal**: Análise entre os Municípios mais Transparentes de São Paulo. Dissertação (Mestrado) apresentada à Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da Universidade Federal de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas e Organizações Públicas.

Aprovado em: 05 de julho de 2019.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Ricardo Luiz Pereira Bueno, Universidade Federal de São Paulo-Unifesp  
Julgamento\_\_\_\_\_ Assinatura\_\_\_\_\_

Prof. Dr. Stanley Plácido da Rosa Silva, Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo  
Julgamento\_\_\_\_\_ Assinatura\_\_\_\_\_

Prof. Dr. Marco Antônio Carvalho Teixeira, Fundação Getúlio Vargas/EAESP  
Julgamento\_\_\_\_\_ Assinatura\_\_\_\_\_

Dedico este trabalho a minha tia/mãe  
Maria Nanci da Silva e minha mãe Maria  
Aparecida Tomaz da Silva.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pelo dom da vida.

À minha tia/mãe que me ensinou os caminhos da integridade, da ética, da moral, do respeito e do caráter do ser humano. Criou-me como o seu próprio filho e não hesitou em momento algum em mostrar-me os caminhos corretos a serem seguidos. Se eu cheguei até aqui, com toda certeza, isso só foi possível graças a ela. Que me deu uma oportunidade ao tirar-me do sertão pernambucano para tentar “ganhar” a vida em Cuiabá, capital do Estado de Mato Grosso. Agradeço-lhe do fundo do meu coração e de dentro de minha alma.

À minha mãe e ao meu pai, que mesmo diante da dificuldade financeira, sempre fizeram de tudo para proporcionar o bem-estar da família.

À minha ex-orientadora Prof.<sup>a</sup> Doutora Natasha Schmitt Caccia Salinas, que abriu espaço para o campo da pesquisa ao mostrar-me os caminhos a serem trilhados sobre o tema transparência pública, infelizmente, mudou-se para o Estado do Rio de Janeiro, impossibilitando, assim, a continuidade de sua orientação.

Às professoras Doutora Gabriela de Brelaz e Doutora Laura Calixto que participaram da minha banca de qualificação e compartilharam um pouco de seus conhecimentos, vivências acadêmicas e contribuíram para o engrandecimento do projeto.

À minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dra. Heloisa Candia Hollnagel ao ter dado andamento ao meu projeto de pesquisa e ao redirecioná-lo dentro do âmbito da transparência pública. Ao ter tido paciência e fluidez no desenvolvimento, na orientação, na busca pela melhor solução para que o trabalho pudesse gerar benefícios a todos que buscarem conhecimento sobre o tema.

Ao meu coorientador, Prof<sup>o</sup>. Dr. Stanley Plácido da Rosa Silva, que contribuiu com o estudo comparativo para que pudesse atingir um patamar maior de amostra e gerar melhores resultados. Suas considerações enalteciram a pesquisa e sou muito grato por isso.

Ao Prof<sup>o</sup>. Dr. Ricardo Luiz Pereira Bueno por ter ajudado a redirecionar a minha pesquisa de mestrado e solucionado o melhor caminho a ser percorrido.

Agradeço ainda, ao Profº. Dr. Marco Antônio Carvalho Teixeira, da Fundação Getúlio Vargas/EAESP, que aceitou participar da banca de defesa de minha pesquisa e, com sua larga experiência na área, agregou valor imensurável à minha pesquisa.

Meus sinceros agradecimentos aos excelentes professores que lecionaram disciplinas no Mestrado Profissional em Gestão de Políticas e Organizações Públicas da Universidade Federal de São Paulo – Câmpus Osasco.

À Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da Universidade Federal de São Paulo, pela oportunidade de realizar este mestrado.

Aos colegas do curso de mestrado que compartilharam esse momento de extrema importância em minha vida.



*“O estudo foi para mim o remédio soberano contra os desgostos da vida, não havendo nenhum desgosto de que uma hora de leitura me não tenha consolado.”*

*Barão de Montesquieu (1689 - 1755)*

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo desenvolver uma análise entre os municípios mais transparentes do Estado de São Paulo, fundamentado em um estudo que originou o ranking da transparência divulgado pelo Ministério Público Federal. A partir do grupo de trabalho, formado por diversos órgãos de controle e fiscalização, denominado Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, foi criado um formulário que embasou-se na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), na Lei nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), no Decreto nº 7.185/2010 (que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação), e com alguns itens que são considerados boas práticas de transparência. A pesquisa realçou diversos dispositivos de transparência ativa e passiva e a forte presença de indicadores que descrevem o acesso à informação e à transparência que estão coadunados em instrumentos jurídico-normativos. A metodologia adotada neste trabalho é o estudo de múltiplos casos, que visa compreender em profundidade os caminhos e estratégias percorridos por estes municípios para atingirem níveis tão satisfatórios de transparência pública. Os resultados indicaram que o poder coercitivo do MPF, por meio das ações civis públicas, ações extrajudiciais e judiciais, foi fator determinante, em um curto espaço de tempo, 120 dias, para que houvesse a melhoria do índice de transparência nos municípios e estados brasileiros. A pesquisa ainda constatou que os municípios mais transparentes, não estão entre os oito mais ricos do estado de São Paulo, comprovado nesta amostra, que o fator econômico e a complexidade da estrutura administrativa pode não ser um fator determinante para que a Gestão Pública se torne mais transparente. Esse estudo contribui para destacar os procedimentos e estratégias que possam ser úteis aos municípios que ainda não atingiram o previsto na construção e aprimoramento de seus portais de transparência.

**Palavras-chave:** Transparência Governamental; Ranking da Transparência; Lei de Acesso à Informação; Lei de Responsabilidade Fiscal. Gestão Pública Municipal.

## ABSTRACT

This study aims to develop a comparative analysis among the most transparent municipalities of the State of São Paulo, based on a research, which originate the Brazilian ranking of transparency published by the Federal Public Ministry. Based on the work team composed by several control and inspection agencies, called the National Strategy to Combat Corruption and Money Laundering, a form was created based on Law 12,527 / 2011 (Law on Access to Information) , Law No. 101/2000 (Fiscal Responsibility Law), Decree No. 7,195 / 2010 (which provides for the minimum quality standard of the integrated financial administration and control system, within each Federation body), and with some items that are considered good transparency practices. The research highlighted several devices for active and passive transparency and the strong presence of indicators describing access to information and transparency consistent with legal and normative instruments. The methodology adopted in this work is the study of multiple cases, which aims to understand in depth the ways and strategies pursued by these municipalities to achieve such satisfactory levels of public transparency. The results indicated that the coercive power of the MPF, through public civil actions, extrajudicial and judicial actions, was a determining factor, in a short time, 120 days, so that the index of transparency in the Brazilian municipalities and states could be improved. The survey also found that the most transparent municipalities are not among the eight richest in the state of São Paulo, as evidenced in this sample, that the economic factor and the complexity of the administrative structure may not be a determining factor for Public Management to become more transparent. Furthermore, this study contributes to highlight the procedures and strategies that may be useful to municipalities that have not yet reached what was expected in the construction and improvement of their transparency portal.

**Palavras-chave:** Government Transparency; Transparency Ranking; Law of Access to Information; Fiscal Responsibility Law. Municipal Public Management.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Etapas do desenvolvimento do Programa de Governo Eletrônico do Brasil	27
Quadro 2 – Elementos da transparência das contas públicas	29
Quadro 3 - Dimensões de Qualidade da Informação da LAI	32
Quadro 4 - Objetivos da LRF	38
Quadro 5 – Peças de planejamento e orçamento	40
Quadro 6 – Sanções e penalidades aplicadas a infrações da LRF	42
Quadro 7 – Conceito e definição de receita corrente e de capital	43
Quadro 8 – Transparência das receitas	44
Quadro 9 – Transparência das despesas	48
Quadro 10 – Ações da Encca para o ano de 2015	56
Quadro 11 – Questionário do ranking nacional da transparência	60
Quadro 12 – Questionário do ranking de transparência	67
Quadro 13 – Informações – Respostas da 1ª e 2ª Avaliação	69
Quadro 14 – Resultado dos Itens não Atendidos pelo Município de Caçapava na 1º Avaliação do MPF	72
Quadro 15 – Resultado dos Itens não Atendidos pelo Município de Guarujá na 1º Avaliação do MPF	74
Quadro 16 – Resultado dos Itens não Atendidos pelo Município de Indaiatuba na 1º Avaliação do MPF	75
Quadro 17 – Resultado dos Itens não Atendidos pelo Município de Marília na 1º Avaliação do MPF	78
Quadro 18 – Resultado dos Itens não Atendidos pelo Município de Ourinhos na 1º Avaliação do MPF	80
Quadro 19 – Resultado dos Itens não Atendidos pelo Município de Santos na 1º Avaliação do MPF	81
Quadro 20 – Resultado dos Itens não Atendidos pelo Município de Sorocaba na 1º Avaliação do MPF	84
Quadro 21 – Resultado dos Itens não Atendidos pelo Município de Taboão da Serra na 1º Avaliação do MPF	86
Quadro 22 – Itens não atendidos por no mínimo dois municípios na 1º Avaliação do MPF	88

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ARE	Recurso Extraordinário com Agravo
CGU	Controladoria Geral da União
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPF	Ministério Público Federal
PPA	Plano Plurianual
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SIC	Sistema de Informação ao Cidadão
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>16</b>
1.1 Importância do tema	18
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA	18
1.3 OBJETIVOS	20
1.3.1 <i>Objetivo geral</i>	20
1.3.1 <i>Objetivos específicos</i>	20
1.4 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	20
1.5 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	20
<b>2 TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA</b>	<b>23</b>
2.1 CONTEXTO DA TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	23
2.2 A TRANSPARÊNCIA ATIVA	30
2.3 A TRANSPARÊNCIA PASSIVA	32
2.4 VISÕES INTRÍNSECAS DA TRANSPARÊNCIA NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	35
2.4.1 <i>Transparência diante do princípio do planejamento na LRF</i>	39
2.4.2 <i>Transparência diante do princípio da responsabilização na LRF</i>	41
2.5 RECEITA PÚBLICA: CONSIDERAÇÕES E SUA TRANSPARÊNCIA	42
2.5.1 <i>Receita corrente líquida: transparência e controle do gasto público</i>	45
2.6 DESPESA PÚBLICA: CONSIDERAÇÕES E UMA VISÃO DE SUA TRANSPARÊNCIA	45
2.7 DESENVOLVIMENTO DA CULTURA DA TRANSPARÊNCIA DENTRO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SEGUNDO A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO	49
2.8 CONSIDERAÇÕES SOBRE <i>ACCOUNTABILITY</i> NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DEVER DE PRESTAR CONTAS AO CIDADÃO	52
<b>3 O RANKING NACIONAL DA TRANSPARÊNCIA: VISÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO</b>	<b>54</b>
3.1 O PROJETO DO RANKING NACIONAL DOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA	54
3.2 DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO – CRIAÇÃO DO QUESTIONÁRIO DA TRANSPARÊNCIA	55
<b>4 METODOLOGIA</b>	<b>64</b>
4.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	64

<b>5 RESULTADOS DA ANÁLISE COMPARATIVA DOS OITO MUNICÍPIOS MAIS TRANSPARENTES DO ESTADO DE SÃO PAULO</b>	<b>66</b>
5.1 MUNICÍPIOS PAULISTAS COM NOTA MÁXIMA E RANKING DA TRANSPARENCIA	66
5.1.1 Resultados apresentados pelo Município de Caçapava	70
5.1.2 Resultados apresentados pelo Município de Guarujá	73
5.1.3 Resultados apresentados pelo Município de Indaiatuba	75
5.1.4 Resultados apresentados pelo Município de Marília	76
5.1.5 Resultados apresentados pelo Município de Ourinhos	79
5.1.6 Resultados apresentados pelo Município de Santos	80
5.1.7 Resultados apresentados pelo Município de Sorocaba	83
5.1.8 Resultados apresentados pelo Município de Taboão da Serra	85
5.2 RESULTADOS DA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS 8 MUNICÍPIOS MAIS TRANSPARENTES DO ESTADO DE SÃO PAULO	87
5.3 RESULTADOS DA AÇÃO DO MPF	94
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>101</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>104</b>
<b>APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DE TRANSPARÊNCIA DESENVOLVIDO PELA ENCCLA</b>	<b>112</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O processo pela busca da transparência de informações públicas vem sendo adotado por diversos países visando melhorias no monitoramento de ações governamentais. No Brasil, um grande avanço foi dado pelo Governo Federal ao criar o Portal da Transparência em 2004, para que pudesse disponibilizar informações sobre os gastos e receitas públicas em meio eletrônico de fácil acesso à sociedade (CARDOSO et. al., 2018).

Ao analisarmos as diversas formas de se lidar com a transparência das informações prestadas ao cidadão, principalmente na gestão das contas públicas, percebemos que há várias correntes que nos levam à análise da democratização da transparência dessas informações, ou seja, dos processos originados por meio dos atos de gestão que incorporaram a necessidade da participação da população no processo de abertura das informações para uma gestão realmente (participativa).

A Tecnologia da Informação tem levado à redução dos custos, bem como ao aumento da transparência nas compras governamentais, reduzindo o potencial de corrupção (ABRÚCIO, 2007) e a Lei de Acesso à Informação - Lei nº 12.527/11 (BRASIL, 2011c) que entrou em vigor na última década garante os direitos de obter informações contidas em registros ou documentos, que se refiram à:

“... atividades exercidas pelos órgãos e entidades, relativas à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos, programas, projetos e ações dos órgãos e entidades, resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas”.( BERNARDES, 2015, p. 167).

Diversas outras mudanças significativas foram normatizadas nos últimos anos, principalmente com as edições de leis que trazem a obrigação do governo em dar maior transparência às contas públicas, mais acesso à informação ao seu povo. Como mencionado anteriormente, cabe destaque a importância da LAI (BRASIL, 2011c), já que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios para garantir a transparência como regra, a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção, bem como assegurando o direito fundamental de acesso à informação em conformidade com os princípios básicos da administração pública.



A obrigação de divulgação das informações sobre as contas públicas, por sua vez, está no fundamento da lei complementar n. 131, de 27 de maio de 2009, difundida como Lei da Transparência, que veio acrescentar dispositivos à lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Além disso, a Constituição Republicana de 1988, externa expressamente no *caput* do seu art. 37 o princípio da publicidade.

Esse princípio pode ser entendido como a divulgação oficial do ato para o conhecimento público e o início de seus efeitos externos (MEIRELLES, 2014, p. 97). Para Mazza (2013), alude-se no contexto geral de livre acesso de indivíduos às informações de seu interesse e de transparência na atuação administrativa.

Todavia, o estudo de Coelho e colaboradores (2018) destaca algo singular:

“Mesmo que os governos já tenham começado [...] vê-se que cada um deles está em uma etapa diferente, dando a impressão de que, para algumas gestões públicas, o desnudar-se é mais difícil do que para outras”. (COELHO et al., 2018, p. 237).

A publicidade é, portanto, o princípio basilar da administração pública, que institui ao gestor o dever de exteriorizar os seus atos. Em um Estado republicano e democrático, onde todo o poder emana do povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição Republicana/1988), não pode ocorrer o ocultamento de informações que são de interesse da população, ressalvadas as exceções previstas em lei.

Diante da importância desses princípios, a Câmara de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal traçou um diagnóstico para que pudesse ser realizada uma avaliação nacional para aferir a qualidade das informações expostas nos portais da transparência de todos os entes federados, com o objetivo de adotar medidas judiciais e extrajudiciais contra os que não estivessem atendendo aos requisitos de transparência previstos na legislação.

Os requisitos para a avaliação nacional do ranking da transparência foram criados a partir da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), que é um grupo de trabalho que atua conjuntamente com mais de 60 órgãos dos três poderes das esferas federal e estadual e, em alguns casos, com o poder municipal, e também com a participação da sociedade civil e do

Ministério Público, com especificidades para combate aos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro.

A metodologia utilizada para a construção do *ranking* foi elaborada por vários órgãos de controle e foi baseada, em sua essência, na legislação vigente e em boas práticas de transparência pública. O MPF desenvolveu um relatório enxuto, que também enfatizou itens que consagram boas práticas de transparência, de modo a tornar factível a avaliação de todos os 5.568 municípios do Brasil (2016).

Deste modo, cabe indagar, sobre o que fizeram os 8 municípios mais transparentes do Estado de São Paulo, para apresentaram dados significativos sobre o avanço da qualidade da transparência pública, em seus portais eletrônicos, de acordo com o índice de transparência aplicado pelo Ministério Público Federal.

### **1.1 Importância do tema**

O ponto em que houve mais avanço do governo eletrônico é exatamente na maior interatividade com os cidadãos, em prol da maior *Accountability*, sendo o governo eletrônico é o instrumento com maior potencial para elevar a eficiência governamental no Brasil.

O estudo sobre os portais da transparência dos municípios mais transparentes do Estado de São Paulo, revela-se importante para a compreensão dos limites e possibilidades de atendimento dos requisitos impostos pelas leis e instrumentos que obrigam os gestores públicos a implementarem um sítio eletrônico que atenda aos preceitos da transparência.

Espera-se, com este estudo, identificar boas práticas de transparência pública, adotadas por estes municípios e que possam ser discutidas por outros com perfil semelhante aos pesquisados.

### **1.2 Problema de pesquisa**

Em decorrência do contexto apresentado, a questão central que norteará o desenvolvimento desta pesquisa é analisar: o que fizeram os oito municípios mais transparentes do Estado de São Paulo, para apresentaram dados significativos

sobre o avanço da qualidade da transparência pública, em seus portais eletrônicos, de acordo com o Ministério Público Federal?

### **1.3 Objetivos**

#### **1.3.1 *Objetivo geral***

O objetivo geral será identificar quais foram os caminhos percorridos pelos 8 municípios para atingir um nível muito bom de transparência pública.

#### **1.3.2 *Objetivos específicos***

Os objetivos específicos contribuirão para responder a questão de pesquisa, e foram elencados abaixo:

- a) Contextualizar a legislação sobre a transparência pública;
- b) Identificar e descrever os instrumentos jurídicos editados pelos 8 municípios que fomentarem a transparência pública;
- c) Caracterizar os fatores que tornaram possível o atingimento do nível satisfatório do índice de transparência.

### **1.4 Delimitação do estudo**

Esta pesquisa se restringirá aos anos de 2014 a 2016, em decorrência da edição da Carta de Teresina de 2014. O marco inicial é a XII reunião plenária da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), que serviu para que ela elaborasse as estratégias das Ações de 2015, para a criação do ranking nacional da transparência.

Já o limite geográfico restringe-se ao Estado de São Paulo onde os seguintes municípios: Caçapava, Guarujá, Indaiatuba, Marília, Ourinhos, Santos, Sorocaba e Taboão da Serra, foram classificados em 1º lugar no ranking da transparência em decorrência da 2ª avaliação do MPF, no ano de 2016.

### **1.5 Estrutura da dissertação**

A pesquisa está organizada em seções, nas quais são discutidas as seguintes questões:

- **Parte introdutória** – composta pela própria introdução, importância do tema, problema de pesquisa, objetivo geral e específico, delimitação do estudo e estrutura da dissertação.
- **O referencial teórico** – que é composto pelas seguintes seções: Transparência na administração pública brasileira; Contexto da transparência na administração pública brasileira; A transparência ativa; A transparência passiva; Visões intrínsecas da transparência na lei de responsabilidade fiscal; Transparência diante do princípio do planejamento na LRF; Transparência diante do princípio da responsabilização na LRF; Receita pública: considerações e sua transparência; Receita corrente líquida: transparência e controle do gasto público; Despesa pública: considerações e uma visão de sua transparência; Desenvolvimento da cultura da transparência dentro da administração pública segundo a lei de acesso à informação; Considerações sobre accountability na administração pública: dever de prestar contas ao cidadão.
- **O Ranking Nacional da Transparência** – visão do Ministério Público Federal e da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e a Lavagem de Dinheiro (Enccla); O projeto do ranking nacional dos portais da transparência; e Da estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro – criação do questionário da transparência.
- **Os Procedimentos metodológicos** – estratégias de pesquisa adotadas pelo pesquisador.
- **Apresentação dos resultados** - é composta pelos resultados da análise comparativa dos oito municípios mais transparentes do Estado de São Paulo; Apresentação dos oito primeiros municípios do *ranking* da transparência do Estado de São Paulo e algumas ponderações sobre o questionário de avaliação do índice de transparência; Resultados apresentados pelo Município de Caçapava; Resultados apresentados pelo Município de Guarujá; Resultados apresentados pelo Município de Indaiatuba; Resultados apresentados pelo Município de Marília; Resultados apresentados pelo Município de Ourinhos; Resultados apresentados pelo Município de Santos; Resultados apresentados pelo Município de Sorocaba; Resultados apresentados pelo Município de

Taboão da Serra; Resultados da análise comparativa dos oito municípios mais transparentes do Estado de São Paulo; e Resultados da Ação do MPF.

- **Considerações Finais** – sobre os resultados apresentados e algumas sugestões para a melhoria de estudos futuros a respeito da transparência pública no Brasil.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE A TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

### **2.1 Contexto da transparência na administração pública brasileira**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, propôs um modelo de arranjo federativo mais descentralizador e distinto do que foi executado pelos governos no período da ditadura militar (MONTEIRO NETO, 2014, p. 13). Nesse sentido, Alexandrino e Paulo (2015, p. 292) observam que o Estado federado brasileiro se caracteriza por ser um modelo de descentralização política de poder.

Gerick (2008) discorreu que os municípios, como entes federados autônomos na estrutura organizacional brasileira, têm papel de destaque na execução de políticas públicas voltadas aos seus cidadãos, por estarem mais próximos de seus problemas e, teoricamente, de suas soluções.

O início da nova estrutura da administração pública na década de 90, corroborou para a introdução da cultura da responsabilidade fiscal. Foram realizadas diversas ações e técnicas gerenciais para reestruturar a gestão pública. Com a queda dos índices de inflação após a implementação do Plano Real, houve a necessidade de se reduzir o déficit público, fortalecer o controle interno e externo, bem como adotar leis mais rígidas para combater a corrupção, a malversação do dinheiro público e fomentar uma melhor gestão das finanças públicas. (SCAFF; CONTI, 2010, p. 39).

Considerando o panorama de melhorias na gestão pública brasileira desde a redemocratização, pode ser observado que os governos estaduais e, principalmente, os municipais introduziram diversas novidades no campo das políticas públicas, que se traduziu em maior participação social, ações mais ágeis e a implementação do governo eletrônico (ABRUCIO, 2007).

Pinho (2008, p. 478), destaca:

“[...] responsabilidade democrática exige que os governos aumentem a transparência, divulgando mais informações para os cidadãos, promovendo o controle das despesas públicas e prevenção da corrupção e desperdício de recursos públicos”. (PINHO, 2008, p. 478)

O Fundo Monetário Internacional (FMI) defendeu a adoção de códigos e padrões de conduta, dentre os quais o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, que contém dispositivos que, aparentemente, serviram de base para a redação dos arts. 48 e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para o FMI:

“[a] transparência fiscal representaria uma importante contribuição à causa da boa governança, pois promoveria um debate público mais bem informado sobre a concepção e os resultados da política fiscal, ampliaria o controle sobre os governos no tocante à execução dessa política e, assim, aumentaria a credibilidade e a compreensão das políticas e opções macroeconômicas por parte do público. Num ambiente de globalização, a transparência fiscal reveste-se de considerável importância para alcançar a estabilidade macroeconômica e o crescimento de alta qualidade [...]. Graças à sua experiência na área de gestão das finanças públicas e à universalidade de seus países membros, o FMI está bem situado para liderar a promoção de uma maior transparência fiscal. Assim, o Comitê Interino procura estimular os países membros a aplicarem o presente Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal. Este Código baseia-se nos seguintes objetivos primordiais: definição clara das funções e responsabilidades do governo; divulgação de informações ao público sobre as atividades do governo; abertura na preparação e execução do orçamento, bem como na prestação das contas orçamentárias; e avaliação independente da integridade das informações fiscais. O Código facilitará a vigilância das políticas econômicas pelas autoridades nacionais, mercados financeiros e instituições internacionais.” (CRUZ et al., 2001, p. 142).

Há um princípio orçamentário que vem ao encontro do anseio dessa normatização que determina que os dados divulgados devem ter maior clareza. Para Jund (2006, p. 83), o orçamento deve ser claro e compreensível para qualquer cidadão, não obstante suas exigências técnico-orçamentárias. De “caráter meramente formal, o princípio da clareza exige que a linguagem orçamentária seja clara e de fácil entendimento; exige que as informações orçamentário-financeiras sejam divulgadas em linguagem facilitada, de forma que as pessoas comuns



consigam entendê-las” (PALUDO, 2012, p. 24). Diante da necessidade da divulgação e controle social dos dados contidos nas contas públicas surge a conveniência de introduzir informações com mais nitidez que devem ser apresentadas em linguagem clara, concisa e compreensível a todos os cidadãos. Ou seja, as peças orçamentárias e seus quadros simplificados, as audiências públicas, os relatórios de gestão fiscal e do relatório resumido de execução orçamentária devem ordenar completa compreensão lógica para poder ter um caráter eficiente e pedagógico para quem irá utilizar-se desses dados.

De acordo com Cruz e colaboradores (2001, p. 143), a instrumentalização dos mecanismos para assegurar a fidedignidade das informações divulgadas em meio eletrônico deve “criar padrões de versões simplificadas dos documentos, com o uso de macro números, indicadores etc., visando facilitar o entendimento pela população leiga.”

Como o Brasil é uma república democrática em que deve imperar a vontade do povo e a supremacia do interesse público sobre o privado, a outorga da representação política nesta democracia deverá garantir as devidas verificações e controles, por parte dos gestores, das execuções das políticas aplicadas e apresentadas. Conforme destacam Loureiro e colaboradores (2010, p. 109):

“O controle sobre a administração pública é dimensão crucial de uma ordem democrática, envolvendo diferentes níveis e arranjos institucionais de representação política e de delegação de funções e poderes. Entendemos controle como uma das exigências normativas associadas ao funcionamento da democracia representativa e de sua burocracia pública. [...] espera-se que nas democracias a conduto dos agentes públicos e os resultados de suas políticas sejam passíveis de verificação e sanção permanentes. Assim, políticos eleitos, dirigentes indicados para a alta administração e burocratas de carreira e funcionários em geral devem estar sujeitos a mecanismos de verificação e controle de suas ações.” (LOUREIRO et al., 2010, p.109)

Para o governo atender a essas exigências, este tem realizado uma série de mudanças que se traduzem especialmente na liberação de informações de acesso ao público. Uma excelente iniciativa foi a criação do Portal da Transparência do

Governo Federal, no ano de 2004, pelo qual o cidadão pode acompanhar a execução financeira e orçamentária dos programas de governo em âmbito federal.

O portal da transparência foi instituído para implementar e dar mais ênfase ao processo de abertura das ações do governo brasileiro, para que a população e a sociedade civil organizada possam prevenir a corrupção por meio do controle das informações divulgadas nos meios oficiais, bem como verificar se os recursos públicos estão sendo utilizados como realmente deveriam.

Na compreensão de Diniz e colaboradores (2009), enfatizaram que a implementação efetiva de um programa de governo eletrônico é um processo composto de várias etapas que incorporam diversos aspectos organizacionais, técnicos e políticos, e perfaz desde a fase de concepção até a implantação e avaliação. O quadro abaixo apresenta as etapas do desenvolvimento do Programa de Governo Eletrônico do Brasil, vejamos no quadro 1.

**Quadro 1. Etapas do desenvolvimento do Programa de Governo Eletrônico do Brasil.**

<b>Fator / Marco</b>	<b>Data</b>	<b>Influência no programa</b>
Uso das TICs nos Processos de Reforma do Estado	Final dos anos 1990	A possibilidade de uso das TICs no auxílio às iniciativas de reforma coloca a questão da criação do programa de governo eletrônico como parte das ações do governo.
Bug do Milênio	1999	A articulação da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), integrante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), nas ações referentes ao “Bug do Milênio” promove um aprendizado sobre o uso das TICs, assim como fornece a estrutura institucional e operacional necessária à criação do programa. Representa o marco institucional da criação do programa.
Criação do Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação – GTTI	04/2000	Este GT interministerial foi criado com a finalidade de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação. Forneceu as bases para a criação do programa
Criação do Programa	09/2000	A partir dos resultados dos trabalhos do GTTI, foi lançado um documento contendo a política de governo eletrônico, que iria estruturar a criação do programa e o estabelecimento de sua estrutura institucional.
Criação do Comitê Executivo de Governo Eletrônico – CEGE	10/2000	Criado com o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico, o Comitê marcou o compromisso do governo com o desenvolvimento do programa.
Suporte Institucional do CEGE	2000-2002	A força política e determinação de Pedro Parente na condução das atividades do CEGE foram decisivas na superação dos obstáculos iniciais do programa. Seu suporte na coordenação do CEGE marca a consolidação do programa na agenda governamental.
Crise Energética	2001-2002	A crise energética brasileira ocasiona o deslocamento de Pedro Parente para a Câmara de Gestão da Crise. Isso causa a perda de destaque do programa no governo e a redução no ritmo das iniciativas. O programa deixa de ter prioridade.
Eleições Presidenciais	2002	Como resultado do fortalecimento da candidatura de Lula, a prioridade governamental vincula-se aos programas de mais impacto perante a opinião pública e, após a derrota, à entrega de um governo com estabilidade macro-econômica. Com isso, ações de longo prazo, como o governo eletrônico, perdem prioridade.
Transição de Governo	Final de 2002 e início de 2003.	A descontinuidade de ações durante o período de transição afeta o programa. Surgem problemas de articulação institucional entre a SLTI e os demais Ministérios.
Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) Assume a Coordenação Informal do CEGE	Início de 2003	A SLTI passa a ocupar o vazio deixado pela falta de reuniões do CEGE, assumindo a coordenação “de fato” dos trabalhos do CEGE.
Criação dos Comitês Técnicos – CTs	10/2003	Os CTs são criados para dar suporte técnico ao CEGE. Tornam-se as instâncias de discussão das políticas e de integração com os demais órgãos da

... continua

		Administração Pública Federal.
Definição das Novas Prioridades do Programa	05/2004	As novas prioridades colocam a questão do controle social e da promoção da cidadania como fios condutores do programa. O programa, todavia, começa a apresentar evidentes sinais de perda de prioridade na agenda governamental.
Criação do Departamento Governo Eletrônico – DGE	07/2004	O DGE é criado para assumir algumas ações do programa, em especial quanto ao monitoramento e avaliação do desenvolvimento de projetos de governo eletrônico.
Criação do Portal de Convênios	09/2008	Com participação do DGE na sua criação, o Portal de Convênios representa uma das mais importantes ações do programa relacionada à transparência.
Portal Software Público Brasileiro o <u>e-Nota</u>	2010	Governo melhora o processo de compras em TI. Objetivo de produzir indicadores que possam auxiliar os órgãos públicos no planejamento de serviços de e-Gov oferecidos à população.
1. Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto  2. Primeiro curso de pós-graduação em governo eletrônico  3. Acessibilidade Digital - um direito de todos	2011	1. Destinado a promover ações e medidas que visem ao incremento da transparência e do acesso à informação pública, à melhoria na prestação de serviços públicos e ao fortalecimento da integridade pública. Fica instituído o Comitê Interministerial Governo Aberto - CIGA composto por diversos órgãos do governo.  2. Objetivo de aprofundar as discussões sobre as teorias emergentes no campo das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), para aplicação de novas práticas na administração pública.  3. O Governo lançou a 3ª versão do Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (o e-MAG 3.0), o Portal da Pessoa com Deficiência (primeiro sítio do governo federal seguindo os padrões do e-MAG 3.0 e que servirá de referência para os órgãos governamentais por dispor de conteúdos acessíveis).
Portal Brasileiro de Dados Abertos	2012	O modelo de elaboração do ambiente virtual foi feito de forma colaborativa com a sociedade civil especializada e utilizou plataformas abertas, como o software livre disponibilizado pela Open Knowledge Foundation (OKFN)
Identidade Digital de Governo (IDG)	2013	O projeto Identidade Digital de Governo busca padronizar os portais dos órgãos públicos federais e alinhar as informações para otimizar a comunicação com o cidadão.
Suite VLibras	2014	Com isso será possível que pessoas surdas possam acessar os conteúdos dessas tecnologias em sua língua natural de comunicação, reduzindo as barreiras de comunicação e acesso à informação.

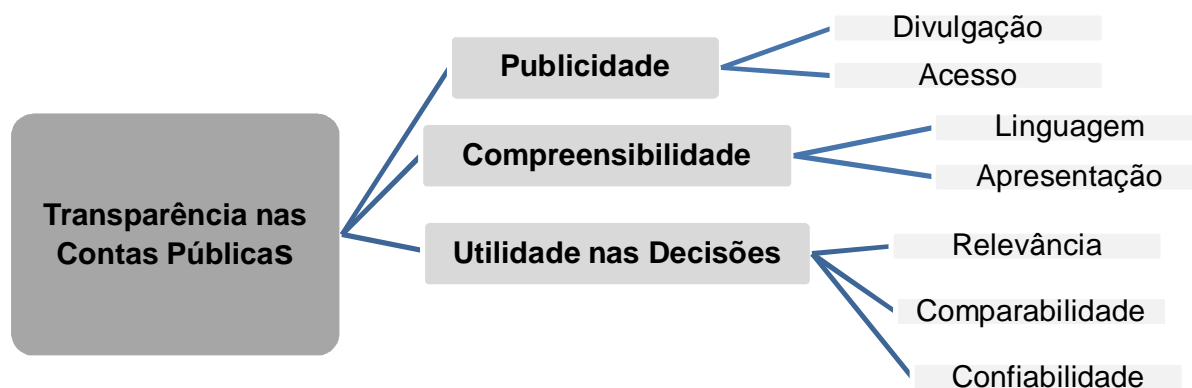
Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Pinho (2012. pp. 22-23) e Governo Digital. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/EGD/historico-1/historico>>. Acesso em 25 mai. 2019.

O quadro 1 evidencia o crescimento das ferramentas de tecnologias da informação e comunicação desde o final dos anos de 1990, percorrendo as ações que o governo vem implementando para uma melhor gestão das políticas de governo eletrônico. Também, trouxe um incremento da transparência e do acesso à informação pública, visando à melhoria na prestação de serviços públicos e ao fortalecimento da integridade pública.

As Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) são vistas por muitos como um meio rentável e conveniente para promover a abertura e transparência e para reduzir a corrupção (HOSSER et al., 2015).

Platt Neto e colaboradores (2007) apontam vários elementos que pressupõem uma ação planejada sobre a divulgação e transparência das contas públicas, sendo que essas informações devem ser confiáveis e relevantes para que haja o interesse dos usuários em querer acessá-las. O quadro 2 abaixo ilustra estes elementos:

**Quadro 2. Elementos da transparência das contas públicas**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Platt Neto et al. (2007, p. 85).

O primeiro elemento da transparência é a publicidade, que consiste na ampla divulgação de informações ao maior número possível de cidadãos. O segundo elemento é a compreensibilidade das informações, que diz respeito à formatação do

conteúdo divulgado nos relatórios, balancetes, balanços e etc. Por fim, o terceiro elemento é a utilidade das decisões, que está fundamentada na relevância das informações, que pode ou não coincidir com os interesses dos usuários. A utilidade também está associada à confiabilidade das informações, de modo a garantir a veracidade do que é divulgado.

## **2.2 A transparência ativa**

Em matéria de propagação de informações públicas, o Brasil já é referência em matéria de divulgação espontânea de informações governamentais (CGU, 2011). Uma das grandes iniciativas brasileiras foi a criação do Portal da Transparência do Governo Federal, que já foi várias vezes premiado, nacional e internacionalmente, sendo considerado um dos mais completos e detalhados sites de transparência do mundo.

A transparência ativa surge da necessidade de acesso à informação prevista em nossa Carta Magna e editada em leis infraconstitucionais como a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação) e a Lei nº 131, de 27 de maio de 2009 (Lei da Transparência). Estas asseguram a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção, obrigando a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Além disso, foi claramente prescrita pela LAI, no § 2º do seu art. 8º ao determinar o cumprimento de divulgação de suas ações em instrumentos legítimos de que dispuserem os órgãos e entidades públicas, sendo obrigatório o uso de sítios eletrônicos de rede mundial de computadores (internet).

A CGU elencou que tais instrumentos trazem diversos benefícios para o cidadão e para o estado, que com o acesso às informações pelo sítio eletrônico dos órgãos e entidades públicas economiza tempo e recursos. Para este órgão, quanto mais disponibilizar essas atuações de forma ativa, menor será a demanda de pedidos para acessar esses dados.

Vieira (2013) discorre sobre a obrigatoriedade da divulgação de um rol mínimo de dados públicos previstos pelas legislações, tais como as remunerações dos servidores, respostas às perguntas mais frequentes da sociedade, informações

institucionais, horário de funcionamento do SIC, convênios, despesas, licitações, contratos dentre outras a serem disponibilizadas nos sítios dos órgãos públicos em formato de dados abertos, garantida a acessibilidade. A autora conceitua transparência ativa da seguinte forma:

“A nossa lei tem sido considerada uma lei modelo, porque ela também inovou e diria que explorou bastante conceitos relacionados à transparência ativa. Nós chamamos de transparência ativa a divulgação espontânea, proativa, de informações, pelo Estado, pelos meios disponíveis. Claro que hoje, na era da internet, o meio eletrônico, a própria internet foi eleita o canal prioritário pelo legislador. Na verdade, com exceção dos municípios com menos de dez mil habitantes, todos os demais entes deverão publicar o rol mínimo de informações que a lei prevê na internet. E qual é o conceito principal que a lei estabelece que deva orientar essa divulgação de informações? O princípio da publicidade máxima. Então, o que a lei traz à administração pública é o dever de o máximo de informações possível, a fim de facilitar o acesso, a fim de democratizar esse acesso, devemos colocar na internet e isso da forma mais clara, da forma mais compreensível possível, para que qualquer cidadão possa acessar.” (VIEIRA, 2013, p. 12).

No entendimento de Farranha e Santos (2015), a LAI garante o direito de acesso à informação e apresenta um conjunto de procedimentos para sua operacionalização. Esta, no entanto, não necessariamente garante uma cultura de cidadania ativa e de participação, requisitos fundamentais para a efetivação do direito prescrito pela lei.

As dimensões de qualidade da informação exigidas pela LAI aos órgãos públicos na transparência ativa, previstas no artigo 8º, estão elencadas no quadro 3.

**Quadro 3. Dimensões de Qualidade da Informação da LAI**

<b>ATRIBUTOS DE QI MENCIONADOS NA LAI (§ 3º do art. 8º)</b>	<b>DEFINIÇÃO E APLICAÇÃO</b>
Ferramenta de pesquisa de conteúdo	Oferecer ferramenta de pesquisa e busca de conteúdo na página.
Gravação de relatórios em diversos formatos	Permitir ao usuário efetuar o <i>download</i> dos dados brutos fornecidos.
Acesso automatizado por sistemas externos	Disponibilizar dados abertos para que possam ser interpretados por outros sistemas.
Detalhes dos formatos utilizados para estruturação da informação	Oferecer informações sobre as ferramentas ou métodos utilizados na geração das informações apresentadas.
Autenticidade	Garantir que as informações apresentadas são do autor a quem se atribui.
Integridade	Assegurar que a informação não seja
Atualização das informações	Manter as informações atualizadas.
Acessibilidade	Permitir o uso das informações sem causar dificuldade, inclusive com ferramentas para pessoas com deficiência.

Fonte: Ventura e Fell (2012)

O artigo 8º da LAI, externado acima, estabelece os dispositivos mínimos de qualidade que os órgãos e entidades públicas devem cumprir na divulgação de informações em seus portais eletrônicos.

### **2.3 A transparência passiva**

O direito de acesso à informação está insculpido na Constituição de 1988 e prevê em seu art. 5, inciso XXXIII o “direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.”

Para regulamentar este direito foi editada a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (difundida como Lei de Acesso à Informação - LAI)(BRASIL, 2011c), que discorre sobre o direito de acesso à informação e obriga todos os poderes e órgãos da administração direta e indireta e os entes federados a instituírem os procedimentos elencados na supracitada lei.

A LAI expôs no art. 10 que “qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por



qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida”.

A transparência passiva se dá quando algum órgão ou ente é demandado pela sociedade a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo, resguardadas as exceções previstas em lei, para proteger o sigilo de determinadas informações. Tal obrigatoriedade de prestar as informações solicitadas está prevista especificamente no art. 10 da LAI.

Entretanto, localizar documentos ou recuperar informações, sejam as que estão ainda em trâmite ou as arquivadas, pode não ser simples nos prazos legais estabelecidos pela LAI, o que pode ser causado por serviços de protocolo e arquivo deficientes nos entes públicos (BERNARDES, 2015, p. 168).

Para que os pedidos de informações sejam atendidos, a LAI prevê em seu art. 9º que as informações públicas serão asseguradas e definidas através do serviço de informações ao cidadão (SIC), que deve ter estrutura para atender pessoalmente o cidadão, devendo orientar e atender o público, informar sobre a tramitação dos pedidos de informações, protocolizar requerimentos de acesso a informações e documentos em geral. A lei determina, portanto, a obrigatoriedade de um SIC físico.

Segundo o site da CGU (2017), além da obrigatoriedade de um SIC físico, a LAI dispõe que:

(...) os órgãos e entidades públicas proporcionem meios aos interessados para que estes possam encaminhar pedidos de informação por meio da Internet. A maioria dos órgãos busca uma ferramenta de recebimento de pedidos de informação que, além de ser um “balcão de atendimento virtual”, seja também uma ferramenta de gerenciamento dos pedidos de informação, o que auxilia o trabalho da gestão da informação. Nesse tipo de serviço o interessado pode, por meio da Internet, fazer o pedido de informação que julgar necessário. A resposta ao pedido também pode ser realizada, pelo órgão público demandado, pela Internet. A prestação desse serviço pela rede de computadores se mostra uma forma ágil e fácil de atender ao solicitante, que pode obter as informações necessárias sem precisar sair de casa. A existência desse serviço também se mostra vantajosa para a própria Administração Pública, pois com uma maior demanda de pedidos pela Internet, menores são os investimentos necessários para o funcionamento de um SIC físico.

Além disso, o gerenciamento dos pedidos de informação feitos pela Internet é facilitado, pois os dados já são organizados de forma inteligente e fornecem informações úteis também para o gestor público, por meio de relatórios gerenciais que revelam: perguntas mais frequentes, setores mais demandados, atendimento a prazos, recursos impetrados, entre outros dados.

Vale mencionar que o art. 45 da LAI trouxe a obrigação dos entes e órgãos públicos de editarem leis que disciplinam a criação, estrutura e funcionamento dos SIC's.

Neves (2013) enfatizou que o cenário político econômico impulsionou o Brasil a implementar a transparência passiva. O estado brasileiro, no entanto, foi moroso na sua implementação. O autor observa ainda que quando o país editou a lei de acesso à informação diversos países da América Latina já tinham implementado leis que fomentam a transparência, como o México (2002), o Equador (em 2004), o Uruguai (2008) e o Chile (2009).

Na visão de Resende e Nassif (2015), a “transparência passiva é a obrigação que os governos têm de atender a toda e qualquer solicitação, por mais específica que seja, desde que seja formalmente solicitada ao órgão correspondente e que não possua nenhum critério de sigilo de Estado que justifique uma negativa ao acesso.” Os autores observam ainda que não há nenhuma exigência clara na legislação que obrigue o requerente a se identificar nos portais eletrônicos da transparência dos órgãos e entidades públicas quando queira obter alguma informação.

As informações disponíveis no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) dos órgãos e entidades públicas devem ser primordiais para sustentar o pilar da transparência e estabelecer canal de comunicação entre o estado e a sociedade. Para Neves (2013), o Portal da Transparência se consolidou como o principal pilar de transparência ativa do governo e o e-SIC fortalece-se como o pilar da transparência passiva.

## **2.4 Visões intrínsecas da transparência na lei de responsabilidade fiscal**

A LRF foi inspirada em experiências de outros países e trouxe o anseio punitivo contra o mau gestor público. Marques (2009) observa que a LRF recebeu influências de “modelos adotados pela Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Peru, México e Estados Unidos da América e na mesma linha do Fundo Monetário Internacional-FMI.”

Para Cruz e colaboradores (2001, p. 14), a novidade da lei de responsabilidade fiscal reside na responsabilização dos gestores públicos na parte de gestão fiscal a partir de um acompanhamento do desempenho das contas públicas. A lei inovou também ao estabelecer controles mais rígidos aos gastos de despesas com pessoal, nos limites de endividamento público, na organização do sistema próprio de previdência, transferência de recursos constitucionais e voluntários e déficit primário.

Por sua vez, Sebrían, Silva e Silva (2011) imputaram dois principais motivos que levaram o Congresso Nacional a editar a LRF. O primeiro foi o descontrole da dívida pelo não pagamento dos empréstimos e a rolagem da dívida pública dos entes federados por várias gestões. O segundo caracterizou-se pelo aumento da despesa com pessoal, principalmente nos municípios mais pobres que despendiam quase que a totalidade de suas receitas para o pagamento da rubrica com folha de pessoal.

Cruz e colaboradores (2001, p. 17) observa, no entanto, que os dispositivos elencados na LRF não são suficientes para atingir certo grau de amadurecimento dos conceitos sobre finanças públicas por parte dos cidadãos, que devem ser os maiores interessados e beneficiados com a edição dessa normativa. Para que a transparência pública possa ser efetiva, uma filosofia cooperativa para disponibilizar os dados sobre as contas públicas deve imperar.

A Constituição Federal de 1988 previu que lei complementar teria a incumbência de estabelecer normas elencadas no art. 163, que trata de finanças públicas, de dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público, de concessão de garantias pelas entidades públicas, de emissão e resgate de títulos da dívida pública, de operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito

Federal e dos Municípios, de compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas voltadas ao desenvolvimento regional.

Também está estabelecido na Constituição, em seu art. 165, § 9º, II que esta lei teria a missão de estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

A LRF foi editada quase 12 anos após a promulgação da Constituição. Segundo Matias-Pereira (2012, p. 351). A edição desta lei acompanhou o processo de redemocratização e descentralização dos governos estaduais e locais para gerar e captar recursos e decidir a alocação do gasto público. Em seu discernimento, a LRF inseriu um contexto de reforma do Estado brasileiro fundamentada nos princípios do planejamento, transparência, controle e responsabilização.

Platt Neto e colaboradores (2007) afirmam que os princípios exteriorizados pela LRF foram o planejamento, a transparência e a participação popular. Realçaram a participação popular como alicerce do controle social, e sua dependência da transparência das ações governamentais e das contas públicas. Fomentaram que a transparência é um conceito mais amplo do que a publicidade, sendo a informação pública, mas ao mesmo tempo ela pode não ser útil, confiável, relevante, tempestiva e compreensível. Em concordância com dispositivos legais, as iniciativas de transparência na administração pública configuram políticas de uma gestão mais responsável que favorece o exercício pleno da cidadania pela sociedade.

Para Figueiredo e Nobrega (2007, p. 42), a LRF foi sedimentada em dois grandes pilares: um que está intrinsecamente representado pela legislação, o outro na busca incessante pela transparência pública. Enfatizam que é preciso atender mais do que a simples divulgação da informação, para que essas publicações sejam compreensíveis pela população, e que sirvam para fomentar o controle social que, na visão dos autores, é a mais eficaz forma de controle da administração pública.

Para Dutra (2009), a promulgação da LRF originou uma corrida incessante dos gestores municipais para o cumprimento destas imposições legais, tendo em vista que os municípios estavam acostumados com a falta de exigências e limites sobre o controle dos gastos públicos. No calor das discussões sobre a edição da

LRF, o primeiro movimento dos gestores municipais foi para tentar paralisar ou pelo menos amenizar as consequências da nova lei, que já constituía fato irreversível.

A LRF obrigou explicitamente todos os entes federados ao cumprimento do princípio da transparência que deverá ser assegurado em conformidade com o seu art. 48, vejamos:

- I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
- II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e;
- III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Neste sentido, a ideia de transparência permite-nos discutir uma maior abertura das contas públicas. No contexto da LRF, a transparência aparece como princípio da gestão orçamentária responsável ou como subprincípio da responsabilidade (Martins *et al.*, 2009, p. 351).

Cruz e colaboradores (2001 p. 142) argumentam que a transparência da gestão fiscal é um princípio de gestão fiscal e deve, entre outros aspectos, dar acesso ao público sobre as atividades financeiras do Estado de forma clara e devidamente estabelecida, conforme foi elencado na LRF.

A LRF constitui um código de conduta que deve nortear a administração pública para impor aos administradores públicos limites e estabelecer parâmetros legais na condução da coisa pública. A implementação do regime fiscal imposto pela referida lei trouxe uma maior rigidez para as três esferas de governo. A LRF foi editada com o objetivo de reequilibrar as finanças públicas dos entes federados por meio da ameaça de responsabilização dos gestores públicos pela má condução da gestão fiscal.

A LRF ainda trouxe princípios primordiais de condutas voltadas à responsabilidade do administrador público, tais como o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização (MENDES, 2015, p. 433).

O art. 1º, § 1º da LRF trouxe o objetivo de responsabilidade na gestão fiscal, que pode ser evidenciado na seguinte estrutura:

**Quadro 4. Objetivos da LRF**

I	Ação planejada e transparente
II	Prevenção de riscos e correção de desvios
III	Afetação do equilíbrio das contas públicas
IV	Cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas
V	Obediência a limites, visando o equilíbrio das contas públicas
VI	Condições no que tange à renúncia de receita
VII	Condições no que tange à geração de despesas com pessoal
VIII	Condições no que tange à geração de despesas da seguridade social e outras
IX	Condições no que tange à geração de despesas com as dívidas consolidada e mobiliária
X	Condições no que tange à operações de crédito, inclusive por antecipação de receita
XI	Condições no que tange à concessão de garantia
XII	Condições no que tange à inscrição em Restos a Pagar

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Cruz *et al.* (2001, p. 16).

O § 2º do art. 1º da LRF elencou expressamente a obrigação para todos os entes federados cumprirem os ditames deste mandamento. Determinou ainda que o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público e, ainda, as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes cumpram os requisitos da imposição dessa lei. (LRF, art. 1º, § 3º, I, B).

A LRF também estabeleceu a transparência da gestão fiscal no capítulo IX, onde foi discorrido no *caput* do art. 48, que enumerou os instrumentos de transparência da gestão fiscal. Determinou ainda ampla divulgação dos dados, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, como os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), e as versões simplificadas desses documentos.

Nos últimos anos, com a evolução da tecnologia da informação, a internet passou a ser utilizada como uma importante ferramenta de controle social. A LRF, alterada pela Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009, veio a determinar a

liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público, como forma de levar ao cidadão o controle social. Assim, vejamos:

“Uma barreira visível ao exercício do controle social diz respeito ao ânimo do cidadão em buscar informações sobre as atividades governamentais e fiscalizar se os recursos (tributos, taxas, contribuições) foram bem utilizados. Em que pese o incentivo, visível nos últimos anos, à participação popular no acompanhamento das ações de governo, que embora incipiente, já produz bons resultados, não se tem em nosso País a cultura e a tradição de se acompanhar as realizações da classe política governante. Em geral a fonte maior de informação fica por conta dos meios de comunicação, que muitas vezes tratam da parte da notícia que interessa a linha editorial do canal de comunicação, com interpretações que nem sempre condizem com a realidade. Não se pode olvidar, entretanto, o importante papel desempenhado pela imprensa na condição de indutora e fiscalizadora dos gastos públicos, mesmo que às vezes de forma atabalhoada, com linguajar sensacionalista ou mesmo sem o devido conhecimento de causa.” (EVANGELISTA, 2010, p. 16).

Contudo, muito ainda deve ser realizado para que o governo possa realmente atender às necessidades e aos anseios da população, tais como a de cumprir com o papel fundamental, instituído pela Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009, de dar maior transparência das informações prestadas aos cidadãos, incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Além disso, a Lei de Transparência libera ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, em meios eletrônicos de acesso público, as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira.

#### *2.4.1 Transparência diante do princípio do planejamento na LRF*

Um dos aspectos mais importantes do planejamento inserido na LRF, no entendimento de Matias-Pereira (2012, p. 361), foi a determinação da produção de

novas ferramentas voltadas ao planejamento público, “como o estabelecimento de metas, de condições para a execução orçamentária, bem como para a previsão, a arrecadação e a renúncia de receitas (...)”

O planejamento inserido na LRF se coaduna com os dispositivos da Constituição Federal que ordenam o sistema orçamentário e financeiro dos entes federados e determinam no art. 165, as seguintes peças de planejamento e orçamento:

**Quadro 5. Peças de planejamento e orçamento**

<b>PPA-Plano Plurianual</b> Art. 165, I, § 1º	A lei que instituir o <b>plano plurianual</b> estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.
<b>LDO-Lei de Diretrizes Orçamentárias</b> Art. 165, II, § 2º	A <b>lei de diretrizes orçamentárias</b> compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
<b>LOA-Lei Orçamentária Anual</b> Art. 165, III, § 5º	A <b>lei orçamentária anual</b> compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da CF/88.

Mendes (2015, p. 41) discorre que as peças de planejamento enumeradas na LRF, ou seja, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) “são leis que regulam o planejamento e orçamento dos entes públicos federal, estaduais e municipais. No âmbito de cada ente, essas leis constituem etapas distintas, porém integradas, de forma que permitam um planejamento estrutural das ações governamentais”.

A LRF discorreu um capítulo específico sobre a transparência, controle e fiscalização e enumerou que são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias. Dessa forma, a



transparência envolve as peças de planejamento e orçamento de nosso ordenamento jurídico (PPA, LDO e LOA).

#### *2.4.2 Transparência diante do princípio da responsabilização na LRF*

Com o advento da LRF viu-se à necessidade de reformular o Código Penal Brasileiro. Sob essa égide, editou-se o novo capítulo do Código Penal Brasileiro que trata dos crimes contra as finanças públicas. A partir de então, atribuiu-se aos responsáveis pelas contas públicas a imputação de crimes penais em consonância com a lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que trata dos crimes contra as finanças públicas.

No que tange à divulgação das contas públicas, a lei n. 10.028/2000 também trouxe mecanismos que obrigam os gestores à divulgação desses relatórios contábeis, enumerados no art. 5º.

A não obediência aos ditames da supracitada lei, aplica-se infração administrativa em combinação com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal. (Lei n. 10.028/2000, art. 5º, § 1º).

As responsabilizações dos atos cometidos pelos gestores foram descritas no quadro de infrações da LRF e suas penalidades, elucidadas pela STN, que elencam não só a transparência pública, como também, visam a trazer elementos cruciais de finanças públicas para fomentar as devidas penalidades daqueles que administram os recursos públicos, como pode ser observado no quadro 6.

**Quadro 6. Sanções e penalidades aplicadas a infrações da LRF.**

<b>Infrações da Lei de Responsabilidade Fiscal e suas penalidades</b>	
<b>Infração</b>	<b>Sanção/Penalidade</b>
Deixar de apresentar e publicar o Relatório de Gestão Fiscal, no prazo e com o detalhamento previsto na lei (LRF, artigos 54 e 55; Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I).	Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I e § 1º). Proibição de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária (LRF, art. 51, § 2º).
Ultrapassar o limite de Despesa Total com Pessoal em cada período de apuração (LRF, art 19 e 20).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal em desacordo com a lei (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21, § único); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)
Deixar de adotar as medidas previstas na LRF, quando a Despesa Total com Pessoal do respectivo Poder ou órgão exceder a 95% do limite (LRF, art. 22).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º). Proibições previstas em lei (LRF, art. 22, § único).
Deixar de adotar as medidas previstas na lei, quando a Despesa Total com Pessoal ultrapassar o limite máximo do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 23).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Manter gastos com inativos e pensionistas acima do limite definido em lei (LRF, artigos 18 a 20; art. 24, § 2º; art. 59, § 1º, inciso IV).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

Fonte: Adaptado da Secretaria do Tesouro Nacional (2016).

À apreciação da lei dos crimes contra as finanças públicas veio especificar que deixar de apresentar e publicar o Relatório de Gestão Fiscal constitui infração contra as finanças públicas e iniciou uma busca pela transparência dos relatórios fiscais.

A geração da despesa pública deve ser realizada em estrita obediência aos ditames da legislação. Caso contrário, o administrador público sofrerá consequências na esfera penal.

## **2.5 Receita pública: considerações e sua transparência**

De acordo com o manual de contabilidade aplicada ao setor público da Secretaria do Tesouro Nacional (MCASP/2017), “o orçamento é um importante instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada, e

representa o fluxo previsto de ingressos e de aplicações de recursos em determinado período”.

Ainda, em consonância com o MCASP/2017:

Os ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado denominam-se receitas públicas, registradas como receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, ou ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias”.

Pode-se discutir a classificação da receita pública em derivada e originária. A primeira é obtida pela forma soberana da atividade estatal, imposta por determinação constitucional ou legal, caracterizando a forma de imposição pelo poder público. Tais recursos, então, são tomados dos particulares sem atividade de exploração econômica anterior do Estado.

As receitas originárias, por sua vez, são auferidas através da exploração de atividades econômicas pela administração pública e são angariadas através do patrimônio mobiliário e imobiliário do Estado.

Quanto à categoria econômica da receita pública, vale destacar comentários explanados na Lei Federal n. 4.320, de 17 de março de 1964, que estatuiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Nela obtém-se a classificação da receita orçamentária em duas categorias econômicas, a corrente e a de capital, conceituadas e definidas por Jund (2006, pp. 144-145):

#### **Quadro 7. Conceito e definição de receita corrente e de capital**

<b>Receitas correntes</b>	<b>Receitas de capital</b>
São os recursos recebidos de pessoas de direito público ou privado, destinados aos gastos correntes ou de consumo, obtidos nas transações efetivadas pelas entidades da administração pública que não resultem em “sacrifício patrimonial”, ou seja, são recursos obtidos por meio das receitas efetivas, derivadas ou originárias e outras complementares, tais como: tributária, patrimonial, industrial, transferências correntes entre outras relacionadas na legislação.	Consistem nas receitas destinadas à aplicação e cobertura das despesas com investimentos e decorrem de um fato permutativo, ou seja, são receitas por mutação patrimonial, exigem um “sacrifício patrimonial” para serem obtidas, são conhecidas como secundárias, resultam da efetivação das operações de crédito, alienação de bens, recebimento de dívidas e auxílios recebidos pelo órgão ou entidade, o superávit do orçamento corrente, dentre outras classificadas na legislação.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Jund (2006).

A finalidade de conceituar e definir as receitas correntes e de capital é evidenciar que os recursos destinados por elas, tornem viáveis a execução da despesa pelos órgãos e entidades públicas (GIACOMONI, 2012, p. 139).

As receitas correntes se esgotam num dado período orçamentário que está previsto na Lei Orçamentária Anual, ou seja, aumentam o patrimônio não duradouro do ente governamental. Já as receitas de capital aumentam o patrimônio duradouro do Estado (PALUDO, pp. 143-145).

Para que o cidadão possa ter acesso ao quantitativo de receitas auferidas pelo Estado, a Lei de Transparência e o Decreto n. 7.185, discorreram sobre transparência e o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, determinando que a transparência das receitas deve ser disponibilizada aos cidadãos, conforme elucida, o quadro 8.

**Quadro 8. Transparência das receitas**

<b>Legislação correspondente</b>	<b>Dispositivo de transparência</b>	<b>Transparência das receitas</b>
Lei de Transparência n. 131/2009	Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:	II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.
Decreto n. 7.185/2010	Art. 7º Sem prejuízo dos direitos e garantias individuais constitucionalmente estabelecidos, o SISTEMA deverá gerar, para disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, pelo menos, as seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução orçamentária e financeira:	II - quanto à receita, os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a: a) previsão; b) lançamento, quando for o caso; c) arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Lei de Transparência n. 131/2009 e do Decreto n. 7.185/2010

A transparência da receita pública é fundamental para que o cidadão e a sociedade civil possam exercer o devido controle social das atividades do Estado. Ela abre a oportunidade para que estes atores façam valer seus direitos constitucionais.

### *2.5.1 Receita corrente líquida: transparência e controle do gasto público*

A LRF trouxe um dos indicadores mais importantes para o controle dos gastos públicos, sendo a limitação de gasto com folha de pagamento de pessoal nos quatro entes federados, que, a partir de sua edição, vinculou-se à receita corrente líquida (RCL) um percentual estipulado para se chegar ao cálculo máximo de despesa com pessoal. Conforme a definição de RCL e outros indicadores que compuseram o limite previsto no art. 2º:

Receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

Para aplicação do limite nos municípios brasileiros, a LRF definiu quais receitas arrecadadas seriam usadas para o cômputo da despesa com pessoal,

firmando um importante passo para a retomada do controle sobre essas rubricas orçamentárias e que elas seriam necessárias para evitar que estes entes continuassem se endividando muito além do permitido pela legislação que acabara de ser promulgada.

Para os autores Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006), as metas fiscais foram impostas em diversos países para que eles pudessem controlar gastos com o endividamento público. No Brasil, isto não foi diferente: a LRF veio impor limites universais e inflexíveis de despesa com pessoal nos entes federados.

Figueirêdo e Nóbrega (2007, p. 3) defendem que o conceito de RCL nada tem a ver com os recursos desvinculados. As alocações orçamentárias previstas na lei orçamentária anual não podem expressar o montante de recursos para a livre movimentação. Os autores consideram que apenas se trata de referência exposta na LRF, servindo de base para os cálculos dos limites elencados na legislação supramencionada.

Para evidenciar a devida transparência da RCL, a Lei Complementar n. 101/2000 dispôs em seu art. 48, sobre os instrumentos de transparência da gestão fiscal, os quais serão dados ampla divulgação, inclusive do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO).

O RREO é de extrema importância para as finanças públicas, já que a LRF determinou que o mesmo deve ser publicado até trinta dias de encerramento de cada bimestre, e especificou, em seu art. 53, que acompanharão o referido relatório a apuração da receita corrente líquida, sua evolução, assim como a previsão de seu desempenho até o final do exercício.

## **2.6 Despesa pública: considerações e uma visão de sua transparência**

O conceito de despesa pública foi discutido no manual de contabilidade aplicada ao setor público da STN (2017). Aduz-se que o instrumento de planejamento denominado orçamento é essencial para o andamento da sustentação da estrutura do Estado através de sua lei orçamentária anual. Segundo a STN (2017), a “despesa orçamentária pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade.”

A publicação citada discorre que as despesas orçamentárias são caracterizadas por toda transação que depende de autorização do Poder Legislativo para se chegar às devidas dotações orçamentárias e serem efetivadas. Já os dispêndios extraorçamentários não constam na LOA e constituem as saídas de recursos financeiros através de depósitos, pagamentos de restos a pagar, resgate de operações de crédito por antecipação de receita e recursos transitórios.

Em consonância com o art. 6º da lei n. 4.320/1964, todas as receitas e despesas constarão na Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções. E, ainda, só pertencerão ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas, conforme obediência ao ditame do art. 35.

O enfoque orçamentário da despesa tratado no art. 35 da lei n. 4.320/1964 enfatizou que esta despesa orçamentária ocorre no momento de seu empenho. Para Paludo (2013, pp. 167-168), é sabido que somente após a sua liquidação nasce a despesa sob o enfoque patrimonial, que se fundamenta nos princípios da oportunidade e competência, e faz com que surja o fato gerador, trazendo uma obrigação para com o ente federativo e obrigando-o a executar a fase do pagamento da despesa.

Mendes (2015, pp. 278-279) observa que a classificação da despesa é realizada pelo critério econômico. Isto facilita ao governo analisar o impacto destes gastos na economia do país. E, assim como as receitas, as despesas são classificadas em duas categorias econômicas, a primeira delas, as despesas correntes que são classificadas todas as que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. A segunda, as despesas de capital classificam-se nessa categoria aquelas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

A classificação da despesa tem por objetivo identificar os efeitos econômicos do gasto público e serve para que o governo demonstre a forma de realização da despesa com investimento, despesa de custeio, pagamento de juros e outros dispêndios.

No que se refere ao controle das despesas, Monteiro (2013) discerniu que este controle faz parte da atividade financeira do Estado. Logo, a eficiência é o

objeto do controle interno de cada Poder, com fundamento explicitado na CF/88, art. 74, II em que o sistema de controle interno dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário se manterá, de forma integrada, tendo sua finalidade ligada à comprovação da legalidade e deverá avaliar os resultados “quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.”.

No ensejo de buscar uma ampla transparência das ações do Estado, a Lei de Transparência e o Decreto nº 7.185 estabeleceram elementos primordiais sobre transparência e o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, conforme, quadro 9 abaixo:

**Quadro 9. Transparência das despesas.**

<b>Legislação correspondente</b>	<b>Dispositivo de transparência</b>	<b>Transparência das despesas</b>
Lei de Transparência n. 131/2009	Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:	I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado.
Decreto n. 7.185/2010	Art. 7º Sem prejuízo dos direitos e garantias individuais constitucionalmente estabelecidos, o SISTEMA deverá gerar, para disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, pelo menos, as seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução orçamentária e financeira:	I - quanto à despesa: a) o valor do empenho, liquidação e pagamento; b) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso; c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto; d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários; e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Lei de Transparência nº 131/2009 e do Decreto nº 7.185/2010.



## **2.7 Desenvolvimento da cultura da transparência dentro da administração pública segundo a lei de acesso à informação**

Como já foi mencionado anteriormente, o direito de acesso à informação está arraigado no inciso XXXIII, art. 5º da Constituição Federal de 1988, *ipsis litteris*:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Também temos outro remédio constitucional presente no art. 5º, inciso XXXIV, “b”, trazendo “a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”, assegurando o direito de todo cidadão de obter acesso à informação sobre si que, por ventura, venha compor o banco de dados dos órgãos governamentais.

Para regular o instrumento de acesso à informação foi editada a lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (LAI- BRASIL, 2011c), que veio dispor sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto na Constituição Federal de 1988. O *caput* do art. 3º da LAI determina que os procedimentos nela previstos, destinam-se a assegurar o direito fundamental de todo cidadão de acesso à informação com o devido respeito aos princípios básicos da administração pública brasileira.

A lei nº. 12.527/2011 elencou a publicidade como preceito geral e o sigilo como uma exceção, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento da cultura de transparência da administração pública e outros fundamentos essenciais para obtenção de informações de interesse público. Conforme observa Mazza (2013, p. 92):

“Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

- II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV – fomento ao **desenvolvimento da cultura** de transparência na administração pública;
- V – desenvolvimento do **controle social** da administração pública. (grifos do autor)". (MAZZA, 2013, p. 92):

A LAI foi instituída com o objetivo de contribuir para a melhoria do gasto público e o controle social sobre os atos praticados pelos gestores. Para tanto, elencou os procedimentos e requisitos para a divulgação de informações de interesse da população, dos meios de informações utilizados, do desenvolvimento da cultura da transparência e do controle social.

O art. 5º da LAI especifica o dever do Estado de garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. Ainda anunciou que “com a intenção de evitar recusas infundadas ao direito de informação, a lei ainda estabelece que qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações a órgãos e entidades públicas, por qualquer meio legítimo.”

No discernimento de Mello (2014, p. 116), a LAI foi regulamentada com o devido respaldo do *caput* art. 37, da Constituição Federal, que “además de contemplado em manifestações específicas do direito à informação sobre os assuntos públicos, quer pelo cidadão, pelo só fato de sê-lo, quer por alguém que seja pessoalmente interessado”.

Segundo Meirelles (2014, p. 100), a LAI veio dispor sobre os procedimentos para o devido acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios da Administração Pública e com os seguintes dizeres, previstos no art. 3º:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Esta lei dispõe também em seu art. 4º, III, sobre a informação sigilosa: aquela que é submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado.

Há determinação expressa na lei complementar nº. 131, de 27 de maio de 2009, para que os entes federados disponibilizem a qualquer cidadão o acesso a informações sobre a execução orçamentária e financeira, em tempo real, em meios eletrônicos de acesso público. Esse entendimento está afincado nos arts. 48 e 48-A, da referida lei, tendo as descrições das características das despesas e das receitas, conforme, *ipsis litteris*:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Caracteriza-se, assim, a obrigação legal do gestor de realizar o devido acesso à informação. E impõe penalidades àqueles que não disponibilizarem, tais como: impedimento de receber transferências voluntárias; obter garantias, direta ou indireta de outro ente, e contratar operações de créditos, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (CONTI; SCAFF, 2010, p. 144),

A lei de acesso à informação estabeleceu, em seu art. 8º, § 2º, o contexto da disponibilização das informações que deverão ser divulgadas pelos órgãos e entidades públicas que terão que utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a exteriorização em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

Para Jardim (2013) a implementação da LAI foi formada por um complexo processo em detrimento das raízes construídas a partir das enormes contradições que o país vem passando desde os anos 80, ao discorrer sobre o confronto com obstáculos autoritários que foram legados de nossa história. Segundo o autor, a Lei de Acesso à Informação pode significar um novo patamar para as políticas e ações arquivísticas no Estado brasileiro.

## **2.8 Considerações sobre *Accountability* na administração pública: dever de prestar contas**

O conceito de *Accountability* na administração pública ainda carece de entendimentos e diversos autores tentam defini-lo com segurança, mas de fato, não há um posicionamento que possa elucidar em caráter definitivo tal definição.

Considerada como uma das pioneiras na tentativa de buscar uma definição de *Accountability* para a administração pública, Campos (1990) enfatiza que no início foi incapaz de traduzir a palavra para o português. Tentou uma tradução com diversas pessoas que tinham participado de programas de doutorado, nos Estados Unidos da América, e até mesmo por pessoas competentes em inglês, fora da administração pública, e não conseguiram.

Depois de diversos estudos, Campos (1990) apresentou a compreensão de *Accountability* sendo de responsabilidade objetiva ou uma obrigação por responder por algo. Essa ideia de obrigação encaixa-se no conceito de *Accountability*, e foi estendida ao detentor da função pública e “deverá ser exigida ‘de fora para dentro’, deverá ser compelida pela possibilidade de atribuição de prêmios e castigos àquele que se reconhece como responsável.”

Pinho e Sacramento (2009, pp. 1347-1348) tentaram realizar a tradução da palavra *Accountability*, por meio de dicionários, e dissertaram que “o que se percebe são “traduções” diferentes para o termo por parte de vários autores, ainda que os termos produzidos possam estar próximos ou convergentes.” Os autores tentaram trazer uma definição, ainda que afirmem que não existe um único termo em português que possa traduzir *Accountability*, vejamos, *in verbis*:

“ Verifica-se, pois, que a ideia contida na palavra *Accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e

explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado. Constatou-se ainda quão antiga é essa palavra nesse idioma, pois desde 1794 ela consta no dicionário. Em outras palavras, se na realidade brasileira esse termo não tem existência no final do século XX, na realidade inglesa do final do século XVIII ele aparece. Especulando, podemos associar o aparecimento do termo na realidade inglesa com a emergência do capitalismo e, portanto, da empresa capitalista a ser gerida de acordo com os parâmetros desse sistema e de uma moderna administração pública rompendo com os referenciais do patrimonialismo”. (PINHO e SACRAMENTO, 2009, pp. 1347).

No entendimento de O'Donnell (1991) o representante que vem a agir em nome de alguém é considerado responsável. Nas democracias consolidadas, a *Accountability* exerce função verticalmente “em relação àqueles que elegeram o ocupante de um cargo público (...) na época das eleições,” e, também, horizontalmente, “em relação a uma rede de poderes relativamente autônomos (isto é, outras instituições) que têm a capacidade de questionar, e eventualmente punir, maneiras impróprias (...)”.

Bodart e colaboradores (2015, p. 11) corroboram com a definição ao afirmar que “o termo *Accountability* significa que quem teve uma delegação de responsabilidade tem também a devida obrigação de prestar contas, e os resultados da mesma são levados a uma responsabilização”.

Campos (1990, p. 20) descreve que “o desenvolvimento da consciência popular é a primeira pré-condição para uma democracia verdadeiramente participativa e, portanto, para a *Accountability* do serviço público.”

Para a Controladoria Geral da União (BRASIL, 2011a, p. 8) o acesso aos documentos, arquivos, estatísticas – constitui-se em um dos fundamentos para a consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta.

Sumarizando, o chamado “cidadão-fiscal” é fundamental no processo de fiscalização da utilização responsável dos recursos públicos, inibindo a corrupção, de fraudes e da malversação de recursos públicos” (BRASIL, 2011b, p. 2).

### **3. O RANKING NACIONAL DA TRANSPARÊNCIA: VISÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO (ENCCLA)**

#### **3.1 O projeto do *ranking* nacional dos portais da transparência**

Para o Ministério Público Federal (MPF), a transparência nas contas públicas é um conceito indissociável de qualquer Estado Democrático de Direito. Desde a promulgação de nossa Constituição Federal de 1988, já existe a obrigação dos prefeitos, governadores e presidentes de disponibilizarem informações que dizem respeito à arrecadação e a quanto se gasta para manter a estrutura da administração pública.

Além disso, nos últimos anos foram editadas diversas normas infraconstitucionais que tornaram o dever de transparência mais explícito e detalhado. Como já observado, a Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), corroborou a divulgação dos planos, orçamentos e prestações de contas que deveriam ser disponibilizados em meios eletrônicos de acesso público.

A Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009, que atualizou a LRF, impôs ainda mais transparência das contas públicas ao determinar que os gestores disponibilizassem informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em tempo real.

A Lei de Transparência ainda trouxe a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado.

O conjunto normativo de leis referentes à transparência no Brasil foi completado com a edição da lei n. 12.527, de 18 de novembro (Lei de Acesso à Informação-LAI)(BRASIL, 2011c), que regulou o acesso a informações públicas.

Na visão do MPF, as legislações vieram a contribuir significativamente com a transparência e realizar uma revolução no controle dos gastos públicos. Faltava, no entanto, a instituição de um sistema de avaliação que ranqueasse os municípios e estados brasileiros de modo a avaliar a transparência de suas informações.

A Câmara de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal decidiu, portanto, criar um sistema de avaliação que lhe permitisse tomar medidas judiciais e extrajudiciais contra aqueles estados e municípios que não estivessem cumprindo os ditames da legislação e de boas práticas de transparência.

### **3.2 Da estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro – criação do questionário da transparência**

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla) foi criada em 2003, com o objetivo de proporcionar a articulação de diversos órgãos, entidades e associações no enfrentamento da criminalidade. Atua conjuntamente com mais de 60 órgãos dos três poderes Executivo, Legislativo e Judiciário das esferas federal e estadual, em alguns casos, com o poder municipal, e também com a participação da sociedade civil e do Ministério Público de várias esferas, com especificidades para combate aos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro.

De acordo com as estratégias da Enccla, o trabalho é realizado por meio de diversas ações que fomentam as pactuações, que são realizadas anualmente por seus membros. Em harmonia com os dispositivos previstos pela Enccla, as Ações são realizadas por grupos de trabalho compostos por diversos órgãos e entidades, e:

“(...) o qual tem como mandato o alcance de um ou mais produtos predefinidos, por meio de atividades como realizar estudos e diagnósticos legais-normativos e de composição de bancos de dados, elaborar propostas legislativas, averiguar o estado da arte de sistemas de cadastros, indagar necessidades e promover soluções em TI, buscar eficiência na geração de estatísticas e realizar eventos voltados à evolução dos temas por meio de debates. Os grupos de trabalho costumam reunir-se mensalmente.”

A Enccla busca ainda atender às recomendações de organismos internacionais, corroborando para atingir um papel essencial na busca por resultados positivos no combate ao crime de corrupção e lavagem de dinheiro.

Para que o trabalho seja elaborado com eficiência e ação coordenada a Enccla utiliza uma metodologia que permite um amplo debate e induz a formação de políticas integradas para evitar o desperdício de esforços e recursos públicos.

A XII reunião plenária da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, que ocorreu em Teresina, no Estado do Piauí, no mês de novembro de 2014, serviu para que a Enccla elaborasse as estratégias das Ações de 2015. No quadro abaixo, estão elencadas as Ações que seriam executadas.

**Quadro 10. Ações da Enccla para o ano de 2015**

Medidas	Ações	Órgãos Responsáveis
Combate à Corrupção	Ação 1: Dar continuidade ao desenvolvimento do Sistema de Consulta e Análise de Dados de Contratação com o Poder Público e propor norma para implementação em todos os Tribunais de Contas (continuação das ações 8/2013 e 9/2014).	Coordenador: MPRS Colaboradores: ADPF, AJUFE, Atricon, CADE, Câmara dos Deputados, CNMP, DPF, GNCOC, MPPB, MPPR, MPRS, MPRJ, MPCRS, MPSP, SLTI/MPOG e TCU.
	Ação 2: Elaborar diagnóstico sobre o sigilo fiscal e os seus efeitos na efetividade das ações de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.	Coordenadores: Anape e CNMP Colaboradores: ADPF, AGU, Ajufe, AMB, Anape, ANPR, Atricon, CADE, CGEMG, CGMSP, CNMP, Concpc, DPF, FPCC - RS, GNCOC, MPF, MPRJ, PCRS, PGFN, PGMSP, RFB, SRJ/MJ e TCU.
	Ação 3: Propor diretrizes para avaliar os programas de integridade ( <i>compliance</i> ) previstos na Lei nº 12.846/13.	Coordenador: CGU Colaboradores: Ajufe, ANPR, BB, CADE, Caixa, Câmara dos Deputados, CGM-SP, CGU, CNMP, COAF, CVM, Febraban, FPCC - RS, MD, MPF, MPPR, MPRJ, PGFN, RFB, SRJ/MJ, STC-DF e TCU.
	Ação 4: Estabelecer estratégia articulada de fomento, monitoramento e cobrança do cumprimento da Lei nº 12.527/2011, em relação à transparência ativa e passiva.	Coordenador: CGU Colaboradores: Ajufe, AMB, Câmara dos Deputados, Bacen, CNMP, CNJ, DPF, FPCC-RS, MJ/CONJUR, MPF, MPPR, MPRJ, MPSP, SLTI/MPOG, STN/MF e TCU.
	Ação 5: Mapear as iniciativas de identificação civil existentes no Brasil com o fim de atuar junto aos órgãos responsáveis pelo Projeto Registro de Identificação Civil – RIC, visando fomentar a sua implementação.	Coordenadores: MPS Colaboradores: ADPF, AGU, Ajufe, AMB, BB, Caixa, CGEMG, Concpc, DPF, Febraban, MJ/CONJUR, PCRS, RFB, SLTI/MPOG e TCU.
	Ação 6: Elaborar e propor mecanismos para viabilizar aos órgãos de controle interno e externo, e órgãos de defesa da concorrência, acesso à base de nota fiscal eletrônica e à escrituração contábil digital do Sistema Público de Escrituração Digital – Sped.	Coordenador: TCU Colaboradores: ADPF, AGU, Ajufe, AGU, Anape, Atricon, CADE, CGU, CVM, DPF, GNCOC, MD, MPF, MPRS, Rede Lab, RFB e STC-DF.
	Ação 7:	Coordenadores: ABIN e COAF

Continua...



Combate à Lavagem de Dinheiro	Desenvolver a Avaliação Nacional de Riscos (ANR) relacionados à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, em seus aspectos técnicos, com a continuação da adequação da metodologia ARENA, e institucionais, a fim de garantir o compromisso para sua execução (continuação das ações 4/2012, 1/2013 e 1/2014).	Colaboradores: Ajufe, Bacen, ANPR, CNMP, CVM, DPF, GNCOC, GSI, MD, MPF, MRE, PCSC, RFB, Rede Lab, Senad/MJ e Susep.
	Ação 8: Identificar os diferentes arranjos legais e tipos de pessoas jurídicas domiciliadas no exterior, visando aprimorar a coleta das informações de seus beneficiários finais (continuação da Ação 3/2014).	Coordenador: RFB e CVM Colaboradores: AGU, Ajufe, Bacen, BB, Caixa, DPF, Febraban, MPF, MRE, PGFN e Susep.
	Ação 9: Definir medidas para o cumprimento das novas recomendações do Grupo de Ação Financeira - GAFI/FATF.	Coordenador: COAF Colaboradores: Ajufe, AMB, ANPR, Bacen, CNJ, CVM, DPF, MPF, PCSP, RFB, SOF/MPOG e Susep.
	Ação 10: Elaborar diagnóstico sobre o procedimento de congelamento de bens, direitos e valores vinculados a pessoas listadas pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas - CSNU, com vistas à definição de diretrizes, difusão das boas práticas e adoção de medidas normativas necessárias ao cumprimento das Recomendações 6 e 7 do GAFI/FATF.	Coordenador: Bacen Colaboradores: ABIN, AGU, ANPR, Ajufe, AMB, COAF, CVM, DEEST/MJ, DPF, GSI/PR, MD, MPF, MRE, Susep e RFB.
	Ação 11: Identificar mecanismos que possibilitem maior efetividade dos órgãos de fiscalização, controle e persecução penal nas ações de prevenção e combate à lavagem de dinheiro por meio do comércio internacional.	Coordenador: RFB Colaboradores: ABIN, Ajufe, AMB, ANPR, BB, Bacen, Caixa, CNMP, COAF, Concpc, DPF, Febraban, MPF, MPRJ, MPSP, MRE, PCRS e Susep.
	Ação 12: Aprimorar os mecanismos administrativos de verificação na constituição de pessoas jurídicas, a fim de evitar registros falsos ou objetos sociais genéricos, bem como aperfeiçoar as medidas correcionais para evitar o desvio de finalidade.	Coordenador: DREI/SMPE Colaboradores: AGU, Ajufe, Bacen, CADE, CGU, CNMP, Febraban, FoccoSP, MPPB, MPS, MPRS, MPSP, RFB, Susep e TCU.
	Ação 13: Elaborar diagnóstico da utilização das Sociedades em Conta de Participação em tipologias de lavagem de dinheiro e corrupção.	Coordenadores: DPF e MPF Colaboradores: Ajufe, ANPR, Bacen, COAF, Concpc, CVM, DREI/SMPE, PCRS e RFB.
Ações Transversais	Ação 14: Analisar e discutir os resultados da consultoria realizada na ENCCLA, visando propor melhorias.	Coordenador: DRCI/MJ Colaboradores: Membros do GGI, Ajufe, AGU e Anape.
	Ação 15: Elaborar metodologia para sistematização de coleta permanente de dados dos tribunais nos casos de corrupção, lavagem de dinheiro e improbidade administrativa.	Coordenador: CNJ Colaborador: CNMP, Ajufe, AMB, CJF, CNMP, CGU, GNCOC, Concpc, DPF, TCU, PCRS, PCSP, PCSC e SLTI/MPOG.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das ações da Enccla, 2014.

As reuniões do grupo de trabalho da Ação nº. 4, versam sobre o estabelecimento da estratégia articulada de fomento, monitoramento e cobrança do cumprimento da Lei n. 12.527/2011, e serviram como parâmetro para a criação de um questionário sobre a transparência que foi aplicado em todos os municípios e estados da federação.

Ainda, segundo a Carta de Teresina, discorreu que a corrupção gera para o país uma desigualdade e injustiça social muito grande, afeta a legitimidade do sistema político, abala a eficiência e a própria credibilidade do Estado em suas políticas públicas. E, diante dessa realidade e das dificuldades que o país atravessa, a Enccla propôs:

- 1) aprovação célere, pelo Congresso Nacional, dos projetos de lei de extinção de domínio e de criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos;
- 2) adoção de medidas, legislativas e de administração judiciária, que induzam à racionalização do sistema processual em geral e recursal em particular, a fim de que os processos relativos à corrupção, à lavagem de dinheiro e à improbidade administrativa sejam julgados em prazo razoável e tenham efetividade, com início da execução, no máximo, após duplo grau de jurisdição e que reduzam os casos de foro por prerrogativa de função;
- 3) aperfeiçoamento da Lei da Improbidade Administrativa (Lei 8.429, de 2 de junho de 1992), nos termos do anteprojeto proposto pela ENCCLA;
- 4) edição de legislação que estimule e proteja o denunciante de boa fé, em cumprimento aos compromissos internacionais firmados pelo Brasil, e que regule a atividade de intermediação de interesses (lobby);
- 5) estabelecimento de critérios que privilegiem idoneidade e capacidade técnica dos gestores públicos nomeados para cargos comissionados;
- 6) recomposição e fortalecimento dos órgãos de inteligência, investigação, fiscalização e controle da administração pública, garantindo-lhes recursos humanos e financeiros compatíveis com sua missão institucional de prevenir e combater a corrupção e a lavagem de dinheiro;

7) promoção da transparência para o fortalecimento de mecanismos de fiscalização, pelo cidadão, do uso dos recursos públicos, em todos os poderes e esferas da Federação;

8) regulamentação célere e adoção de medidas para aplicação plena da Lei Anticorrupção (Lei 12.846, de 1.º de agosto de 2013), em todas as esferas e poderes da Federação.

Vale ressaltar que um dos idealizadores dessa Estratégia Nacional foi o falecido Ministro de Estado da Justiça Márcio Thomaz Bastos, que incentivou uma ação coordenada dos órgãos do Estado no enfrentamento ao crime de lavagem de dinheiro e ao combate à corrupção, e que recebeu a devida homenagem póstuma durante o evento da Carta de Teresina (2014).

Segundo o portal eletrônico de combate à corrupção do MPF, o questionário foi elaborado com ensejo da Ação nº 4 da Enccla para o ano de 2015, em conjunto com diversos órgãos e entidades de controle e fiscalização, dentre eles o Ministério Público Federal, a Controladoria Geral da União, a Secretaria do Tesouro Nacional, o Conselho Nacional do Ministério Público, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas, o Tribunal de Contas da União, o Banco Central entre outros. O projeto esteve sob a coordenação e foi aplicado por todas as unidades do Ministério Público Federal em todos os Municípios e Estados da Federação.

O questionário foi elaborado por vários órgãos de controle e fiscalização e foi baseado, em sua essência, na legislação. Optou-se, assim, pela criação de um questionário enxuto para garantir praticidade na hora de avaliar todos os 5.568 municípios do Brasil, em 2015. Ainda que se possam atribuir falhas a este instrumento de avaliação, para o MPF “é possível dizer que o cerne das leis de transparência foi avaliado e aqueles que obtiveram pontuação elevada estão com níveis muito satisfatórios de transparência.”

No quadro 11 estão descritos os itens que foram avaliados e sua fundamentação legal.

Quadro 11. Questionário do *ranking* nacional da transparência

Descrição das Análises	Itens Avaliados	Embasamento Legal	Pontos	%
<b>Transparência Ativa</b>				
Geral	1 - O ente possui informações sobre Transparência na internet?	(Art. 48, II, da LC 101/00; Art. 8º, §2º, da Lei 12.527/11)	2	2%
	2 - O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?	(Art. 8º, §3º, I, da Lei 12.527/11. Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.)	2	2%
Receita	3 - Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?	(art. 48-A, Inciso II, da LC 101/00; art. 7º, Inciso II, do Decreto 7.185/10)	10	10%
Despesa	4- As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo:	(Art. 7º, Inc. I, alíneas "a" e "d", do Decreto nº 7.185/2010)		
	• Valor do empenho		4	4%
	• Valor da liquidação		3	3%
	• Valor do Pagamento		4	4%
	• Favorecido		4	4%
Licitações e Contratos	5 - O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo:	(Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011)		
	• Íntegra dos editais de licitação		4	4%
	• Resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente)		3	3%
	• Contratos na íntegra		3	3%
	6 - O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses?	(Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011 e Art. 7º, Inc. I, alínea "e", do Decreto nº 7.185/2010)		
	• Modalidade		1	1%
	• Data		1	1%
	• Valor		1	1%
	• Número/ano do edital		1	1%
	• Objeto		1	1%
Relatórios	7 - O site apresenta:	(Art. 48, caput, da LC 101/00; Art. 30, III, da Lei 12.527/11)		
	• As prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior		2	2%
	• Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos 6 meses		3	3%
	• Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses		3	3%
	• Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas		2	2%

Continua...

Continuação...

	<i>sobre os solicitantes.</i>			
	8 - O Site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	(Art. 8º, §3º, II, da Lei 12.527/11. Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.)	2	2%
<b>Subtotal</b>			<b>56</b>	<b>56%</b>
<b>Transparência Passiva</b>				
Serviço de Informações ao Cidadão - SIC	9 - Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial	(Art. 8º, §1º, I, c/c Art. 9º, I, da Lei 12.527/11)		
	• Existe indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico?		1	1%
	• Há indicação do órgão?		1	1%
	• Há indicação de endereço?		1	1%
	• Há indicação de telefone?		1	1%
	• Há indicação dos horários de funcionamento?		1	1%
Serviço Eletrônico de Informações ao Cidadão e-SIC	10 - Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?	(Art. 10º, §2º, da Lei 12.527/11)	8	8%
	11 - Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	(Art. 9º, I, alínea "b" e Art. 10º, § 2º da Lei 12.527/2011)	7	7%
	12 - A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioria?	(Art. 10º, §1º, da Lei 12.527/11)	5	5%
Divulgação da Estrutura e Forma de Contato	13 - No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?	(Art. 8º, §1º, inciso I, Lei 12.527/11. Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.)	2	2%
	14 - O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	(Art. 8º, §1º, inciso I, Lei 12.527/11. Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.)	2	2%
Boas Práticas de Transparência	15 - Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	(Esse item é considerado como uma boa prática de transparência a exemplo do Art. 7º, §2º, VI, do Decreto 7.724/2012 e Decisão STF no RE com Agravo ARE 652777)	10	10%
	16 - Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?	Esse item é considerado como uma boa prática de transparência.	5	5%
<b>Subtotal</b>			<b>44</b>	<b>44%</b>
<b>TOTAL</b>			<b>100</b>	<b>100%</b>

Fonte: Adaptado pelo autor a partir do instrumento de avaliação da transparência desenvolvido pela Enccla.

De acordo com a fundamentação contida no questionário que foi elaborado pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro e aplicado por todas as unidades do Ministério Público Federal, no que condiz aos requisitos sobre os itens presentes na transparência ativa, estes estão voltados aos seguintes mandatos jurídicos: Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação, Lei 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal e Decreto 7.185/2010.

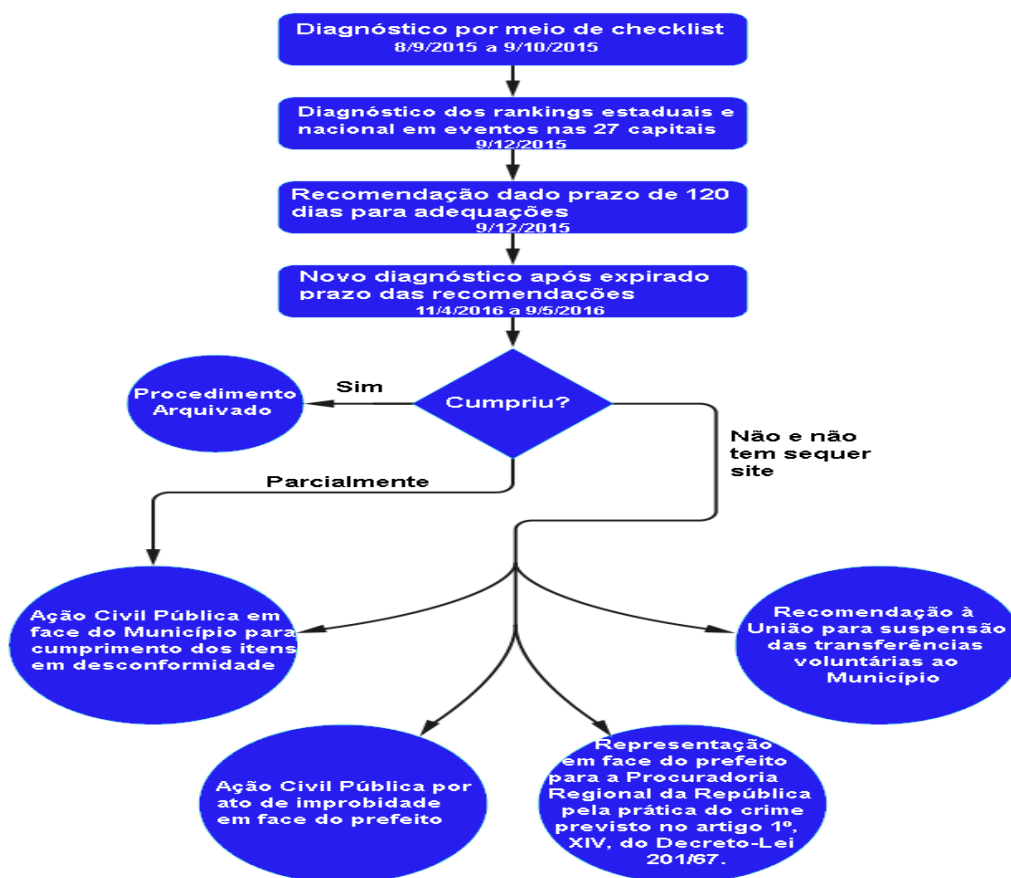
Portanto, todas as descrições das análises sobre a transparência ativa do questionário do ranking nacional da transparência estão focadas em normas infraconstitucionais.

Já no que diz respeito à transparência passiva, o questionário do ranking da transparência nacional trouxe elementos essenciais da Lei de Acesso à Informação, discorreu também sobre o Decreto 7.724/2012 (que regulamentou o acesso à informação no âmbito do Poder Executivo Federal) bem como guiou-se na decisão do Supremo Tribunal Federal no RE com Agravo ARE 652777, que discutiu a legitimidade sobre a divulgação dos vencimentos dos servidores públicos.

Sobre a metodologia da pontuação, externada através do site do ranking da transparência do MPF (2016), ressaltou que “as boas práticas de transparência entram na formação da nota. Optou-se por prestigiar os entes que divulgam mais informações na internet. Assim, municípios que divulgam os salários de seus servidores na internet terão uma pontuação mais elevada do que aqueles que optam por não divulgar seus dados.”

A figura 2 traz o organograma dos procedimentos adotados na aplicação da avaliação do ranking da transparência, a partir da coordenação do MPF em todas as suas unidades do Brasil.

Figura 1. Organograma dos procedimentos adotados



Fonte: Adaptado do Ministério Público Federal (Ranking Nacional da Transparência)

Após a estrutura do organograma dos procedimentos adotados, o MPF buscou ajuizar ações contra todos os gestores que não atenderam à legislação da transparência.

Segundo o sítio eletrônico do MPF (2017), a criação e divulgação “de rankings não é mecanismo novo, sendo uma prática muito recorrente no direito internacional, por meio da divulgação de relatórios por agências para nomear e envergonhar (*“naming and shaming”*) aqueles que descumprem regras.”

## 4 METODOLOGIA

Problemas de pesquisa que se destinam a identificar o “como” e o “por que” de fenômenos podem ser enfrentados por meio de estudo de caso. O estudo de caso é uma investigação empírica que se concentra na investigação de um “fenômeno contemporânea (o “caso”) em profundidade em seu contexto de mundo real...” (YIN, 2015, p.32). Nesse caso, a opção por casos múltiplos permite traçar linhas de convergência e divergência entre os objetos investigados.

Portanto, a metodologia adotada neste trabalho é o estudo de múltiplos casos, visando compreender as estratégias e os caminhos percorridos entre as duas avaliações por oito municípios do Estado de São Paulo que receberam a nota máxima, considerando a transparência pública pelo ranking do MPF, no segundo julgamento.

Diante desse entendimento, a presente pesquisa se concentra na seguinte questão: *“O que fizeram os oito municípios mais transparentes do Estado de São Paulo, para apresentarem dados significativos sobre o avanço da qualidade da transparência pública, em seus portais eletrônicos, de acordo com o Ministério Público Federal?”*

Quanto aos objetivos fins da presente pesquisa, trata-se de pesquisa exploratória descritiva.

### 4.1. Procedimentos Metodológicos

#### Etapa 1 – Definir e projetar

Após a definição da questão de pesquisa, com a delimitação inicial do objeto de análise, o segundo critério foi limitar o estudo às informações fornecidas pelo site do Ministério Público Federal, [www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br](http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br).

Os municípios desse estudo são: Caçapava, Guarujá, Indaiatuba, Marília, Ourinhos, Santos, Sorocaba e Taboão da Serra.

#### Etapa 2 – Coletar informações

Na segunda etapa, foram exportados os dados referentes às respostas das avaliações feitas aos portais de transparência dos governos estaduais e municipais.



O questionário utilizado se encontra disponível também no referido sítio do MPF, este contém 32 questões respondidas por sim ou não.

Na sequência, buscou-se informações gerais sobre cada um dos oito municípios, incluindo suas características e localização geográfica no estado de São Paulo, utilizando os portais das prefeituras e os dados do IBGE de 2016.

Em paralelo, a revisão de literatura foi aprofundada, com leitura de artigos, textos descritivos, interpretativos e com fulcro arraigado na hermenêutica jurídica, insculpidas em fontes que emanam de nossa Carta Republicana, leis infraconstitucionais e remédios jurídicos apositados à transparência pública.

### Etapas 3 – Analisar

Nos estudos de caso, a análise dos dados é realizada por meio de algumas estratégias e os pesquisadores podem utilizar várias técnicas e ferramentas.

Nesta pesquisa a opção foi analisar as respostas de forma individualizada por município e agregada (todos os oito), levando-se em conta as diferenças e semelhanças entre as avaliações por meio de descrição dos dados coletados, nas categorias: Transparência Ativa, Transparência Passiva e Boas Práticas de Transparência.

## **5 RESULTADOS DA ANÁLISE COMPARATIVA DOS OITO MUNICÍPIOS MAIS TRANSPARENTES DO ESTADO DE SÃO PAULO**

### **5.1 Municípios Paulistas com nota máxima e Ranking da Transparência**

De acordo com dados do IBGE (2016), o Estado de São Paulo possui 645 municípios, e no ano de 2016, o seu Produto Interno Bruto PIB, foi de pouco mais de 02 (dois) trilhões de reais, configurando a maior economia do país, representando cerca de 32% do total do PIB brasileiro. Possui ainda, a maior população entre todas as unidades federativas brasileiras com 44.749.699 habitantes.

Dos 645 municípios, apenas oito deles apresentaram dados significativos sobre o avanço da qualidade da transparência pública, foram os únicos que obtiveram a nota máxima na segunda avaliação aplicada no ano de 2016, de acordo com o MPF (2016).

Salienta que os parâmetros do questionário do índice de transparência foram formulados por diversos órgãos de controle e fiscalização dos três poderes da República, através da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (Enccla).

Valendo-se da prerrogativa dos parâmetros do bojo da Ação nº 4, da Enccla, coordenada pela Controladoria-Geral da União e tendo como colaboradores a Secretária do Tesouro Nacional, a Câmara dos Deputados, o Ministério Público Federal, o Banco Central do Brasil, o Departamento de Polícia Federal, o Conselho Nacional do Ministério Público entre outros órgãos, esta ação visou estabelecer estratégia articulada de fomento, monitoramento e cobrança do cumprimento da Lei nº 12.527/2011, em relação à transparência ativa e passiva.

O MPF aplicou o questionário do ranking nacional da transparência em todos os estados e municípios do Brasil, em 2015, e voltou a reaplicá-lo no ano de 2016, após recomendações aos gestores estaduais e municipais para que eles atendessem à legislação e às boas normas de transparência pública.

Em conformidade com o instrumento de avaliação de transparência desenvolvido pela Enccla e aplicado pelo MPF, todas as questões respondidas entraram para a computação de atribuições de pontos, mas com peso diferenciado, conforme a sua estrutura de nota criada em conjunto com os órgãos de controle e fiscalização.

Nos quadros 12 e 13 estão descritos com detalhamento o Questionário aplicado para elaboração do Ranking de Transparência e as Respostas da 1ª e 2ª Avaliação considerando os oito Municípios: Caçapava, Guarujá, Indaiatuba, Marília, Ourinhos, Santos, Sorocaba e Taboão da Serra.

**Quadro 12. Questionário do ranking de transparência - MPF**

Questionário	
Ordem	Perguntas
1	1. O ente possui informações sobre Transparência na internet?
2	2. O site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?
3	3. Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?
4	4a. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: valor do empenho?
5	4b. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: valor da liquidação?
6	4c. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: favorecido?
7	4d. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: valor do pagamento?
8	5a. O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo: íntegra dos editais de licitação?
9	5b. O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo: resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente)?
10	5c. O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo: contratos na íntegra?
11	6a. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados nos últimos 6 meses: modalidade?
12	6b. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados nos últimos 6 meses: data?
13	6c. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados nos últimos 6 meses: valor?
14	6d. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados nos últimos 6 meses: número/ano de edital?
15	6e. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados nos últimos 6 meses: objeto?
16	7a. O site apresenta: a prestação de contas (Relatório de Gestão) do ano anterior?
17	7b. O site apresenta: relatório resumido da execução orçamentária (RRO) dos últimos 6 meses?
18	7c. O site apresenta: relatório de gestão fiscal (RGF) dos últimos 6 meses?
19	7d. O site apresenta: relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes?
20	8. O site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?
21	9a. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: existe indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico?
22	9b. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação do órgão?
23	9c. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação de endereço?
24	9d. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação de telefone?
25	9e. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação dos horários de funcionamento?
26	10. Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (E-SIC)?
27	11. Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?

Continua...

28	12. A solicitação por meio do E-SIC é feita de forma fácil e simples sem a exigência de pelo menos um dos seguintes itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioridade?
29	13. No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?
30	14. O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?
31	15. Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?
32	16. Há divulgação de diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo de viagem?

Fonte: MPF. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

O quadro 13 a seguir mostra as respostas às questões do formulário, onde podem ser observados os municípios avaliados e seu comportamento em relação à transparência entre a primeira e segunda avaliação. Observa-se também que a segunda avaliação teve mais itens em relação a primeira, depreendendo-se um aprimoramento do instrumento a partir da experiência.

**Quadro 13. Informações – Respostas da 1ª e 2ª Avaliação**

Mun	CÇP		GUA		IND		MAR		OUR		SAN		SOR		TBS	
Avaliação	1ª	2ª	1ª	2ª	1ª	2ª	1ª	2ª	1ª	2ª	1ª	2ª	1ª	2ª	1ª	2ª
1	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
2	*	S	*	S	*	S	*	S	*	S	*	S	*	S	*	S
3	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S
4ª	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S
4b	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S
4c	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S
4d	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S
5ª	S	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S
5b	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
5c	*	S	*	S	*	S	*	S	*	S	*	S	*	S	*	S
6ª	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
6b	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S
6c	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
6d	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
6e	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
7ª	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S
7b	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S
7c	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S
7d	N	S	S	S	N	S	N	S	N	S	S	S	N	S	N	S
8	N	S	N	S	S	S	S	S	S	S	N	S	S	S	N	S
9ª	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S
9b	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S
9c	*	S	*	S	*	S	*	S	*	S	*	S	*	S	*	S
9d	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S	S	S	N	S
9e	N	S	S	S	S	S	N	S	S	S	S	S	S	S	N	S
10	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
11	*	S	*	S	*	S	*	S	*	S	*	S	*	S	*	S
12	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S
13	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S
14	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S	S	S	N	S
15	N	S	N	S	S	S	N	S	N	S	S	S	S	S	N	S
16	N	S	N	S	N	S	S	S	N	S	N	S	N	S	N	S
<b>Nota 1ª Avaliação</b>	6,4		7,6		9,3		7,7		8,3		8,7		9,3		1,1	
<b>Nota 2ª Avaliação</b>		10		10		10		10		10		10		10		10

Legenda: Sim (S) e Não (N). Mun (município); CÇP (Caçapava), GUA (Guarujá), IND (Indaiatuba), MAR (Marília), OUR (Ourinhos), SAN (Santos), SOR (Sorocaba) e TBS (Taboão da Serra).

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do sítio eletrônico do MPF. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

Nota: (\*) Não foram cobrados os referidos itens na avaliação de 2015.

As pontuações obtidas pelos municípios mais transparentes não foram meramente e, tão somente, levados a um ranqueamento dos requisitos propostos diante da legislação brasileira acerca das leis de transparência, ou seja, também houve simetria entre legislação e boas práticas de transparência.

Os dados do MPF mostram que, após a aplicação do questionário do ranking de transparência pelo MPF, dentre os 645 municípios do Estado de São Paulo, destacaram-se apenas 8 com índice elevado e muito satisfatório de transparência, sendo os seguintes: Caçapava, Guarujá, Indaiatuba, Marília, Ourinhos, Santos, Sorocaba e Taboão da Serra, todos foram classificados em 1º lugar no ranking de transparência, em decorrência da 2ª avaliação no ano de 2016, conforme, supracitado no quadro de Informações – Respostas da 1ª e 2ª Avaliação, descrito acima.

A seguir, os dados serão analisados individualmente, de acordo com as respostas, comparando a primeira e a segunda avaliação, considerando as categorias Transparência Ativa, Transparência Passiva e Boas Práticas de Transparência.

#### ***5.1.1 Resultados apresentados pelo Município de Caçapava***

Com fundamentos discorridos no resultado da 1ª avaliação executada pelo MPF, no dia 24 de setembro de 2015, houve a propositura do acompanhamento formulado pelo Inquérito Civil Nº 1.34.014.000122/2015-06, onde o município de Caçapava passou a ser cobrado pelos itens de transparência que não foram divulgados através do seu portal eletrônico.

A regulamentação da LAI foi realizada através da Lei Municipal nº 5.230, de 09 de dezembro de 2013, que discorreu sobre os procedimentos a serem observados para garantir o acesso a informações, previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal.

O art. 7º, da referida lei municipal, criou o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) que é um canal exclusivo para o registro de pedidos de documentos, dados e informações públicas. Ainda elencou que o Município e seus órgãos devem criar um órgão destinado ao atendimento das informações solicitadas por meio físico ou virtual, destinado a atender e orientar o público, informar sobre a tramitação de documentos em suas unidades e receber e registrar os pedidos de acesso à informação.

Ressalta-se que a Lei Municipal nº 5.230/2013, enfatizou a criação da Comissão da Transparência e de seus representantes, conforme evidencia o seu art. 8º:

I - um representante da Secretaria Municipal de Administração;

II - um representante da Chefia de Gabinete;

III - um representante da Secretaria Municipal de Finanças;

IV - um representante da Coordenadoria de Comunicações;

V - um representante da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos.

§ 1º A indicação e nomeação dos membros da Comissão de Transparência é da responsabilidade do Prefeito Municipal, para mandato de dois anos, permitida a recondução.

§ 2º O membro da Comissão da Transparência poderá ser desligado da função nos casos de renúncia, falta injustificada a três reuniões consecutivas ou desligamento do órgão que representa.

§ 3º A Presidência da Comissão de Transparência será indicada pelo Prefeito Municipal dentre os seus membros, com mandato de um ano, podendo ser reconduzido.

As atribuições da Comissão da Transparência foram engendradas em seu art. 9º, ao incumbir seus afazeres, como: manter registro dos titulares de cada órgão e entidade do Poder Executivo Municipal; requisitar da autoridade que classificar informação como sigilosa, esclarecimentos ou acesso ao conteúdo; rever a classificação de informações sigilosas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada; recomendar medidas para aperfeiçoar as normas e procedimentos necessários à implementação da Lei Municipal nº 5.230/2013; manifestar-se sobre reclamação apresentada contra omissão ou recusa de autoridade municipal; julgar os recursos interpostos, dentre outros requisitos.

O resultado foi apresentado e indicou que o município não estava atendendo a diversos itens de transparência ativa, passiva e de boas práticas de transparência, enaltecidos no quadro 14:

**Quadro 14. Resultado dos Itens não Atendidos pelo Município de Caçapava na 1ª Avaliação do MPF**

Item	Perguntas	Resultado
<b>Transparência Ativa</b>		
7ª	O site apresenta: a prestação de contas (Relatório de Gestão) do ano anterior?	Não
7b	O site apresenta: relatório resumido da execução orçamentária (RRO) dos últimos 6 meses?	Não
7c	O site apresenta: relatório de gestão fiscal (RGF) dos últimos 6 meses?	Não
7d	O site apresenta: relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes?	Não
8	O site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	Não
<b>Transparência Passiva/LAI</b>		
9a	Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: existe indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico?	Não
9e	Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação dos horários de funcionamento?	Não
<b>Boas Práticas de Transparência</b>		
15	Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	Não
16	Há divulgação de diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo de viagem?	Não

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos resultados apresentados pelo MPF

A transgressão comprovada através do resultado da avaliação corrobora com a tese de que houve diversos mecanismos infringidos, o que vem ao encontro de práticas abusivas, lesivas e contrárias as normas de transparência.

O município não divulgou diversos relatórios que deveria tê-los publicado, como a prestação de contas (Relatório de Gestão), o relatório de gestão fiscal (RGF), relatório resumido da execução orçamentária (RREO), relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes, possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações.

Não comprovou boas práticas de transparência passiva ao crucificá-las diante de sua ocultação no sítio eletrônico municipal, quando a legislação obriga-o a fazer.

Portanto, percebeu-se claramente que houve infringência por parte do Município de Caçapava ao deixar de atender requisitos expressivos sobre transparência ativa, passiva e itens de boa prática de transparência.



### **5.1.2 Resultados apresentados pelo Município de Guarujá**

O resultado da avaliação realizada pelo MPF, no município de Guarujá, foi obtido no dia 25 de setembro de 2015, sendo assim, foi aberto o Inquérito Civil Nº 1.34.012.000766/2015-14, para acompanhar as possíveis cobranças ou ações propostas pelo Ministério Público Federal.

O Município de Guarujá através da Lei Municipal Nº 3.970, de 23 de outubro de 2012, dispôs sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII, do art. 5º, da Constituição Federal, discorreu sobre as normas gerais emanadas pela LAI e implementou o Serviço de Informação ao Cidadão.

A referida lei municipal foi cristalizada e direta ao nortear dispositivos sobre os procedimentos de acesso a informações e as diretrizes que atenderão aos seguintes preceitos: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; estímulo ao desenvolvimento da cultura da transparência na administração pública, visando seu controle pela sociedade.

A Lei Municipal Nº 3.970/2012, trouxe em seu art. 7º, a criação do Serviço de Informação ao Cidadão - SIC, obrigando todos os órgãos públicos municipais dos Poderes Executivo e Legislativo, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista de âmbito municipal, bem como as demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo município, a criarem um órgão de fácil acesso e aberto ao público, destinado ao atendimento das informações solicitadas por meio físico ou virtual, cabendo-lhe atender e orientar o público, informar sobre a tramitação de documentos nas unidades e receber e registrar os pedidos de acesso à informação.

O Decreto Municipal nº 10.509, de 30 de julho de 2013, regulamentou a Lei Municipal nº 3.970/2012, e dispôs sobre o acesso às informações públicas, no âmbito do Poder Executivo Municipal, onde criou normas e procedimentos e deu outras providências.

O pedido de acesso à informação pública, estruturado pelo Decreto nº 10.509/2013, expressou que qualquer pessoa, natural ou jurídica, poderá formular pedido de acesso à informação que deverá ser feito pessoalmente ou por meio

eletrônico (internet), pessoalmente através da Ouvidoria Geral do Município ou por meio eletrônico, através do Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão, no sítio eletrônico do Município de Guarujá.

O referido decreto ainda discorreu sobre a informação sigilosa, informação pessoal, qualidade da informação, integridade, informações atualizadas e elencou, ainda, que o fornecimento da informação é gratuito, ressalvada a cobrança do valor referente ao custo dos serviços e dos materiais utilizados, tais como reprodução de documentos, mídias digitais e postagem.

Os resultados obtidos pelo município de Guarujá refletiram no não atendimento a dois itens de transparência ativa e dois itens de boas práticas de transparência, conforme demonstra, o quadro 15:

**Quadro 15. Resultado dos Itens não Atendidos pelo Município de Guarujá na 1ª Avaliação do MPF**

Item	Perguntas	Resultado
<b>Transparência Ativa</b>		
5a	O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo: íntegra dos editais de licitação?	Não
8	O site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	Não
<b>Boas Práticas de Transparência</b>		
15	Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	Não
16	Há divulgação de diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo de viagem?	Não

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos resultados apresentados pelo MPF

O resultado comprovou que o Município de Guarujá não disponibilizava os editais dos processos licitatórios, não era possível fazer o download de documentos em formatos distintos como csv, planilhas (xls, xlt, xml) entre outros. Esses meios de formatos distintos permitem ao usuário fazer uma análise ou até mesmo compilar os arquivos em formatos diferentes dos utilizados pelo sítio eletrônico municipal, ao não disponibilizá-los faz com que o município dificulte o manuseio por parte do usuário daquela informação.

As boas práticas de transparência pública também foram deixadas de lado, e o município não atendeu nenhum dos dois requisitos propostos pela avaliação.

### 5.1.3 Resultados apresentados pelo Município de Indaiatuba

O processo de avaliação do município de Indaiatuba foi caracterizado no dia 23 de setembro de 2015, concebido no Inquérito Civil Nº: 1.34.004.001042/2015-89, proposto pelo MPF.

O município não atendeu requisitos ponderados na transparência ativa ao não divulgar informações acerca do relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.

Também violou mecanismos sobre as boas práticas de transparência ao não divulgar as diárias e passagens por nome de favorecido, com data, destino, cargo e motivo de viagem do servidor, em consonância com o elencado no quadro 16:

**Quadro 16. Resultado dos Itens não Atendidos pelo Município de Indaiatuba na 1ª Avaliação do MPF**

Item	Perguntas	Resultado
<b>Transparência Ativa</b>		
7d	O site apresenta: relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes?	Não
<b>Boas Práticas de Transparência</b>		
16	Há divulgação de diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo de viagem?	Não

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos resultados apresentados pelo MPF

Valendo-se da prescrição da LAI ao determinar em seu § 2º, art. 8º, que os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

Sendo que os portais eletrônicos deverão, na forma de regulamento, atender requisitos como conter ferramenta de pesquisa de conteúdo, possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, garantir a autenticidade e a integridade das informações, manter atualizadas as informações disponíveis entre outros requisitos, conforme disciplinado no parágrafo 3º, art. 8º da Lei nº 12.527/2011.

De acordo com o Guia Técnico de Regulamentação da Lei de Acesso à Informação em Municípios e *check list* da Controladoria-Geral da União (2013), a LAI se aplica automaticamente, desde a entrada em vigor em 16 de maio de 2012, a

todos os órgãos a ela subordinados incluindo prefeituras e câmaras legislativas. Diante desse conceito, os entes que fizerem a sua regulamentação localmente possuem uma grande vantagem que é ajustá-la em concordância à realidade local do ente específico.

Ainda, segundo a CGU, a LAI traduz as regras genéricas e abstratas da Lei de Acesso à Informação às especificidades da prefeitura ou câmara legislativa interessada em conferir maior efetividade ao exercício do direito de acesso às informações públicas.

O município de Indaiatuba não possui, até o presente momento, nenhuma regulamentação local da Lei de Acesso à Informação, conforme solicitação exarada e confirmada através do pedido de informação nº 106076, de 08 de maio de 2019, conferido no Serviço de Informação ao Cidadão e-SIC, no portal eletrônico do município.

Portanto, o município de Indaiatuba não regulamentou a LAI para buscar a sua adequação à realidade local, que poderia regulá-la na forma de Lei ou Decreto, deixando essa sucumbência à Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI).

Vale evidenciar que mesmo não editando ou normatizando a LAI, o município de Indaiatuba ficou em 1º lugar, dentre os 645 municípios do Estado de São Paulo, tanto na 1ª avaliação (23/09/2015), quanto na 2ª avaliação (05/11/2016), do ranking de transparência.

#### **5.1.4 Resultados apresentados pelo Município de Marília**

Reportam-se os resultados apresentados diante da primeira avaliação realizada no dia 24 de setembro de 2015, no portal eletrônico do município de Marília, e para configurar o acompanhamento dos resultados foi aberto o Inquérito Civil Nº 1.34.007.000233/2015-01, pelo Ministério Público Federal.

A legislação municipal foi devidamente regulamentada através do Decreto nº 11.515, de 12 de maio de 2015, ao discorrer sobre procedimentos para garantir o acesso à informação e para classificação de informações sob restrição de acesso, especificada na Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI).

O Decreto Municipal nº 11.515/2015 obrigou todos os órgãos e entidades públicas municipais a promoverem a divulgação, na rede mundial de computadores (internet), através de sítio eletrônico, independentemente de requerimentos, a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral por ele produzidas ou custodiadas.

Ainda enumerou a responsabilidade à Secretaria Municipal da Fazenda pela gestão do Portal Transparência do município, bem como pelo fornecimento das informações referentes a receita e despesa, em tempo real, despesa de custeio, balanço das finanças públicas, diárias e passagens aéreas, relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000.

A gestão do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, foi realizada mediante a delegação de responsabilidade dada à Secretaria Municipal da Administração, através do art. 7º do Decreto nº 11.515/2015, ao estabelecer que a secretaria fizesse toda a gestão das informações referentes a quadro funcional, folha de pagamento, contratação de pessoal e pelo fornecimento das informações, bem como por promover a articulação e a integração com os demais órgãos da Prefeitura Municipal de Marília, também sendo responsável por efetuar a gestão do sistema de documentação da Administração Direta e por orientar os órgãos da Administração Indireta.

Vale mensurar que o Decreto Municipal nº 11.515/2015, enobreceu importantes ponderações acerca da transparência ativa e passiva para todos os órgãos e entidades da administração municipal, ao instituir seções sobre os referidos temas já mencionados, e tratou expressamente da classificação de informações quanto ao grau e prazos de sigilo reservado as informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do município, corroborando com a legislação federal.

Aduz que os resultados ponderados pelo município de Marília, não estavam sendo condizentes com normas de transparência e, tampouco, firmaram-se padrões de qualidade da informação ao cercear o direito do cidadão de buscar informações acerca de itens de transparência ativa, passiva e boas práticas de transparência, conforme o quadro 17:

**Quadro 17. Resultado dos Itens não Atendidos pelo Município de Marília na 1ª Avaliação do MPF**

Item	Perguntas	Resultado
<b>Transparência Ativa</b>		
7d	O site apresenta: relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes?	Não
<b>Transparência Passiva/LAI</b>		
9e	Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação dos horários de funcionamento?	Não
<b>Boas Práticas de Transparência</b>		
15	Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	Não

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos resultados apresentados pelo MPF

Destaca-se que esses itens não atendidos pelo município, são de grande importância para o devido acompanhamento do relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.

Quando o cidadão faz o pedido de acesso à informação, seja por meio eletrônico ou pessoalmente, junto ao determinado órgão público, gera informação sobre o atendimento ou não desses pedidos e acompanhá-los seria mais uma forma de verificação sobre a quantidade de solicitações e se elas estão sendo recebidas, atendidas ou até mesmo recusadas pela autoridade municipal, fazendo com que o cidadão possa ter mais acesso à transparência. A própria legislação por intermédio do instrumento jurídico-normativo previsto no inciso IV, art. 12 do Decreto Municipal nº 11.515/2015, invidou com tais entendimentos.

O horário de funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão tem que ser disponibilizado através do sítio eletrônico municipal, para que o cidadão possa ser atendido e não retornar do órgão público sem uma devida atenção, solução de sua dúvida ou informação, conforme evidencia a própria legislação municipal mediante o inciso I, art. 6º do Decreto nº 11.515/2015.

Outro item não atendido pelo município de Marília foi à divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público, lesando as boas práticas de transparência.

### **5.1.5 Resultados apresentados pelo Município de Ourinhos**

A primeira avaliação do município de Ourinhos ocorreu no dia 21 de setembro de 2015, e foi devidamente instaurado o Inquérito Civil Nº 1.34.009.000155/2015-29, pelo Ministério Público Federal, para apurar possíveis irregularidades sobre o acesso à informação e transparência pública.

A institucionalização do regulamento da LAI foi encabeçada na Lei Municipal Nº 5.961, de 13 de agosto de 2013, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados na aplicação da Lei Federal nº 12.527/2011 e Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, no âmbito municipal.

A lei municipal enfatizou o direito de acesso a informações ao dispor que será franqueado às pessoas naturais e jurídicas, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma cristalina e em linguagem de fácil compreensão.

Ainda discorreu que os órgãos e entidades municipais poderão instituir, em regulamento próprio, outras informações que julgar indispensável, conforme disciplinado no § 2º, art. 6º da Lei Municipal nº 5.961/2013.

A referida lei enunciou que o serviço de informação ao cidadão será implantado em sua respectiva ouvidoria, devendo a competência aos órgãos e às entidades, a devida publicação e manter atualizadas as informações, viabilizar alternativas de encaminhamento de pedidos de acesso à informação, via formulário eletrônico, eleger unidades centralizadas para garantir o controle de qualidade da informação e manter registro dos requerimentos de acesso à informação dentre entre atribuições para atingir o ditame da legislação.

A Lei Municipal nº 5.961/2013, obrigou as entidades da administração municipal a adequarem suas políticas de gestão de informação, a promoverem os ajustes necessários aos processos de registro, processamento, transmissão e arquivamento de documentos e informações, dando um prazo de até 180 (cento e oitenta) dias.

Os resultados indicaram que o município de Ourinhos violou o regramento da disponibilização de informações em seu sítio eletrônico, deixou de divulgar questões atinentes a critérios específicos da legislação e fortaleceu as situações que não condizem com as boas práticas de transparência, em concordância com o quadro 18 descrito a seguir:

**Quadro 18. Resultado dos Itens não Atendidos pelo Município de Ourinhos na 1ª Avaliação do MPF**

Item	Perguntas	Resultado
<b>Transparência Ativa</b>		
7d	O site apresenta: relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes?	Não
<b>Boas Práticas de Transparência</b>		
15	Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	Não
16	Há divulgação de diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo de viagem?	Não

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos resultados apresentados pelo MPF

A violação aos parâmetros citados acima, contrapõe a legalidade ao deixar de divulgar o relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes, em decorrência do instrumento jurídico-normativo da LAI.

O município não divulgou a remuneração individualizada por nome do agente público e nem informações acerca das diárias e passagens por nome de favorecido, data, destino, cargo e motivo de viagem, caracterizando a má qualidade de sua transparência, nestes critérios, vindo a ser catalogado como um ente federativo que não incorporou as boas práticas de transparência.

### **5.1.6 Resultados apresentados pelo Município de Santos**

Decorrido o resultado da avaliação do MPF, no dia 30 de setembro de 2013, e para o acompanhamento das ações elencadas, foi gerado o Inquérito Civil Nº: 1.34.012.000428/2015-74, para eventuais cobranças dos responsáveis pela gerência dos serviços de acesso à informação.

A regulamentação da LAI foi realizada através do Decreto Municipal nº 6.243, de 26 de outubro de 2012, que dispôs sobre os procedimentos e as normas a serem adotados para garantir o acesso às informações da administração pública municipal, previsto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º, no inciso II, do § 3º, do art. 37 e no § 2º, do art. 216, da Constituição Federal, em conformidade com disposições da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

O referido decreto municipal pregou ainda que qualquer interessado, devidamente identificado, poderá ter acesso às informações referentes aos órgãos e



às entidades municipais, tanto pelo site, como também, através do pedido presencial no Serviço de Informação ao Cidadão – SIC.

O resultado indica que o município de Santos vem em desconformidade da legislação e incorpora com infrações legais quanto à transparência ativa, passiva e boas práticas de transparência, conforme descrito, no quadro 19 abaixo:

**Quadro 19. Resultado dos Itens não Atendidos pelo Município de Santos na 1ª Avaliação do MPF**

Item	Perguntas	Resultado
<b>Transparência Ativa</b>		
8	O site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	Não
<b>Transparência Passiva/LAI</b>		
9d	Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: Há indicação de telefone?	Não
14	O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	Não
<b>Boas Práticas de Transparência</b>		
16	Há divulgação de diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo de viagem?	Não

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos resultados apresentados pelo MPF

A evidência da infringência do município, no que tange à transparência ativa, é apontada pela discordância do portal da transparência que não possibilitou a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações.

O município de Santos também violou o dispositivo da LAI, ao não divulgar em seu sítio eletrônico, o número de telefone para possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial.

Também houve negligência de informação no portal ao não disponibilizar endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público, dispositivo este, está enraizado no inciso I, § 1º do art. 8º da LAI.

As boas práticas de transparência foram deixadas de lado, pois o município não disponibilizou a divulgação de diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo de viagem.

O avaliador do Ministério Público Federal, ainda teceu algumas considerações que foram encontradas no momento da avaliação, *in verbis*:

Quanto aos quesitos 5 e 6, sugere-se que as íntegras dos contratos juntamente com as informações atualmente disponibilizadas no sistema "licitações eletrônicas" sejam todas apresentadas na área "licita santos", unificando as informações sobre licitações em um único canal.

Quesito 8: no portal da transparência, na área "comparativo de receitas" a opção para gerar relatórios em formatos abertos não funciona, sendo criados arquivos em branco. Na parte de despesas (gastos diretos), os relatórios em formato aberto são gerados com vários campos em branco. Na parte dos relatórios da lrf, estes somente são gerados em pdf, não havendo opção para formatos abertos.

Quanto ao quesito 14, somente não consta o horário de atendimento ao público dos órgãos.

As críticas foram enaltecidas nas formas de transparência ativa e passiva, consubstanciando-se de maneira a ter melhoria para facilitar o acesso aos dados, possibilidade de download em formatos abertos e disponibilização do conteúdo em um único canal.

O portal da transparência municipal entrou em contradição ao demonstrar em seu próprio ordenamento jurídico (Decreto Municipal nº 6.243/2012), que prevê que serão assegurados às pessoas naturais e jurídicas o direito de acesso à informação, que será efetivado mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. Ou seja, externou que os procedimentos serão objetivos e de fácil compreensão, o que não ocorreu e, por isso, houve o nascimento das críticas por parte do avaliador do MPF, no momento em que ele buscava informações públicas.

#### **5.1.7 Resultados apresentados pelo Município de Sorocaba**

O resultado da avaliação do MPF ocorreu no dia 9 de novembro de 2015, onde foi gerado o Inquérito Civil Nº 1.34.016.000412/2015-21, para apuração de possíveis fatos que pudessem caracterizar ações mais rigorosas e enérgicas, se fosse o caso.

Através do Decreto Municipal nº 21.704, de 11 de março de 2015, que decorreu sobre a regulamentação no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta, sobre os procedimentos a serem observados para garantir o acesso a informações.

O Decreto nº 21.704/2015 criou no Município de Sorocaba o Serviço de Informação ao Cidadão - SIC, serviço de fácil acesso e aberto ao público, destinado ao atendimento das informações solicitadas por meio físico ou virtual. Ainda evidenciou que os titulares das unidades administrativas ficarão responsáveis pelas respectivas informações prestadas.

O referido Decreto, ainda fixou prazo de resposta ao pedido de informação, discorreu sobre informações sigilosas, classificou o grau de sigilo das informações, elucidou pontos acerca da restrição do acesso a informações pessoais, esclareceu sobre as formas de recursos contra decisões proferidas pelo SIC municipal, sobre a responsabilidade do agente público e entre outros fundamentos importantes demandados pela LAI.

Também, através da edição do Decreto Municipal nº 22.490, de 8 de dezembro de 2016, que dispôs sobre a designação da autoridade gestora municipal para a responsabilidade como Representantes de Serviços e Informações (RSIs), ao discorrer que responderão nas respectivas Secretarias, Fundação, Empresa Pública ou Autarquia, pelas providências decorrentes de demandas feitas por meio da Central de Atendimento ao Cidadão.

De acordo com o art. 5º do Decreto Municipal nº 2.490/2016, que nominou como Membros do Núcleo de Gerenciamento do Acesso à Informação Pública, e elencou que eles responderão pela orientação procedimental e da análise de conteúdo das informações solicitadas, sendo os seguintes membros:

I - Diretores de Área relacionados com os seguintes assuntos:

- a) Administração de Pessoal;
- b) Administração Financeira e Contábil;
- c) Comunicação e Publicidade;
- d) Licitações e Contratos;
- e) Planejamento e Gestão;
- f) Relações Institucionais; e
- g) Tecnologia da Informação.

II - Um Procurador.

III - Um Corregedor

Portanto, além da regulamentação da LAI, a prefeitura do município de Sorocaba, ainda editou norma para minudenciar e gerir o Núcleo de Gerenciamento do Acesso à Informação Pública e os devidos representantes dos Serviços e Informações Públicas.

Defronte ao resultado obtido pelo MPF, o município cometeu uma ilegalidade intrínseca à transparência ativa e uma em relação às boas práticas de transparência, conforme evidencia, o quadro 20 abaixo:

**Quadro 20. Resultado dos Itens não Atendidos pelo Município de Sorocaba na 1ª Avaliação do MPF**

Item	Perguntas	Resultado
<b>Transparência Ativa</b>		
7d	Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes?	Não
<b>Boas Práticas de Transparência</b>		
16	Há divulgação de diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo de viagem?	Não

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos resultados apresentados pelo MPF

O município de Sorocaba, através do seu portal da transparência, deixou de divulgar informações que estão em dispositivos legais, ao não disponibilizar o relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes, conforme previsto no inciso III, do art. 30, da LAI.

Esse item violado, com fulcro na transparência ativa, é caracterizado por uma ilegalidade, pois o município não se ateve aos ditames da lei e não tratou em dar a devida transparência.

Também não divulgou a relação de diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo de viagem, ensejando em contradições que não estão condizentes às boas práticas de transparência.

Vale mensurar, que mesmo diante das violações exaltadas na exordial, o município de Sorocaba figurou em 1º lugar na 1ª avaliação do índice de transparência do MPF (2015), e continuou em 1º lugar na 2ª avaliação (2016), ao corrigir e divulgar esses itens que não estavam disponíveis no portal da transparência municipal.

### **5.1.8 Resultados apresentados pelo Município de Taboão da Serra**

O caso de Taboão da Serra é o mais emblemático, pois observa-se que em pouco tempo o município foi da nota UM PONTO UM para a nota DEZ, sendo deslocado da posição 617 na primeira avaliação para o 1º lugar no Estado de São Paulo.

A avaliação do município de Taboão da Serra foi realizada no dia 24 de setembro de 2015, e para o acompanhamento das ações do MPF foi aberto o Inquérito Civil Nº: 1.34.001.006164/2015-91.

A consolidação do regramento da LAI no município foi instaurada em decorrência da edição do Decreto Municipal nº 69, de 15 de maio de 2013, que implementou o acesso à informação no paço municipal.

As funções basilares enaltecidas pelo referido decreto, constituíram a criação do Núcleo de Gerenciamento do Acesso à Informação Pública, cujas atribuições foram para examinar as condições de armazenamento e disponibilização, realizar a análise e classificação das informações, analisar, em cada caso, a aplicação de restrições totais ou parciais no fornecimento de informação.

Ainda evidenciou que o referido núcleo deve ser integrado por servidores municipais das áreas da Saúde, Educação, Finanças, Gestão de Pessoal, Jurídico e Administração, mediante designação do Prefeito.

O art. 4º do Decreto Municipal nº 69/2013, apontou que o pedido de informações poderá conter solicitação de cópias de documentos e será fornecido ou disponibilizado aos interessados, por formato físico, impresso, digital ou eletrônico.

O decreto ainda designou a um servidor municipal a função de Autoridade Gestora Municipal da Lei de Acesso à Informação Pública, e elencou que o Serviço de Informação ao Consumidor atenderá ao público junto à Central de Atendimento ao Cidadão – ATENDE.

O resultado dessa avaliação comprovou que o município estava descumprindo diversos itens de transparência ao não apresentar um portal de transparência que viesse ao contento das boas práticas e normas de transparência pública, exaltado no quadro 21:

**Quadro 21. Resultado dos Itens não Atendidos pelo Município de Taboão da Serra na 1ª Avaliação do MPF**

Item	Perguntas	Resultado
<b>Transparência Ativa</b>		
3	Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?	Não
4a	As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: valor do empenho?	Não
4b	As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: valor da liquidação?	Não
4c	As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: favorecido?	Não
4d	As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: valor do pagamento?	Não
5a	O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo: íntegra dos editais de licitação?	Não
6b	O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses? Dada?	Não
7a	O site apresenta: a prestação de contas (Relatório de Gestão) do ano anterior?	Não
7b	O site apresenta: relatório resumido da execução orçamentária (RRO) dos últimos 6 meses?	Não
7c	O site apresenta: relatório de gestão fiscal (RGF) dos últimos 6 meses?	Não
7d	O site apresenta: relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes?	Não
8	O site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	Não
<b>Transparência Passiva/LAI</b>		
9a	Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: existe indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico?	Não
9b	Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação do órgão?	Não
9d	Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: Há indicação de telefone?	Não
9e	Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação dos horários de funcionamento?	Não
10	Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (E-SIC)?	Não
12	A solicitação por meio do e-SIC é feita de forma fácil e simples sem a exigência de pelo menos um dos seguintes itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioridade?	Não
13	No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?	Não
14	O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	Não
<b>Boas Práticas de Transparência</b>		
15	Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	Não
16	Há divulgação de diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo de viagem?	Não

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos resultados apresentados pelo MPF

O município de Taboão da Serra infringiu quase todos os itens formulados pela avaliação e critérios que foram emanados para o atingimento de objetivos voltados à transparência pública.

Deixou as práticas de boa transparência de lado, de transparência ativa e passiva, ainda violou diversos instrumentos jurídicos que discorrem sobre leis de transparência, como a Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, Lei de Transparência nº 131/2009, e também a Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011, até mesmo a legislação municipal através do Decreto Municipal nº 69/2013, onde explicitou que o sítio eletrônico da Prefeitura Municipal iria conter diversos fomentos à transparência pública.

O município de Taboão da Serra dentre os 645 municípios do Estado de São Paulo, na 1ª avaliação ficou na posição de número 617, com uma nota de apenas 1,1 de 10 pontos possíveis.

O salto gigantesco da qualidade da transparência municipal ocorreu em menos de 5 meses, período este entre a 1ª avaliação (24/09/2015) e a 2ª avaliação (05/02/2016), para atingir a nota máxima diante da 2ª avaliação e sair da incomoda posição de número 617, para o 1º lugar dentre os 645 municípios do Estado de São Paulo.

## **5.2 Resultados da análise comparativa dos oito municípios mais transparentes do Estado de São Paulo**

No quadro 22, estão descritos os itens que não foram atendidos por dois ou mais municípios na avaliação do índice de transparência do ano de 2015, e vem demonstrar onde estão as correlações entre os erros mais comuns praticados por eles.

**Quadro 22. Itens não atendidos por no mínimo dois municípios na 1ª Avaliação do MPF**

Municípios	Item	Perguntas	Resultado	Porcentagem da amostra que não divulgou
<b>Transparência Ativa</b>				
Guarujá Taboão da Serra	5a	O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo: íntegra dos editais de licitação?	Não	25%
Caçapava Taboão da Serra	7a	O site apresenta: a prestação de contas (Relatório de Gestão) do ano anterior?	Não	25%
Caçapava Taboão da Serra	7b	O site apresenta: relatório resumido da execução orçamentária (RRO) dos últimos 6 meses?	Não	25%
Caçapava Taboão da Serra	7c	O site apresenta: relatório de gestão fiscal (RGF) dos últimos 6 meses?	Não	25%
Caçapava Indaiatuba Marília Ourinhos Sorocaba Taboão da Serra	7d	O site apresenta: relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes?	Não	75%
Caçapava Guarujá Santos Taboão da Serra	8	O site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	Não	50%
<b>Transparência Passiva/LAI</b>				
Caçapava Taboão da Serra	9a	Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: existe indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico?	Não	25%
Santos Taboão da Serra	9d	Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: Há indicação de telefone?	Não	25%
Caçapava Marília Taboão da Serra	9e	Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação dos horários de funcionamento?	Não	37,5%
Santos Taboão da Serra	14	O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	Não	25%
<b>Boas Práticas de Transparência</b>				
Caçapava Guarujá Marília Ourinhos Taboão da Serra	15	Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	Não	62,5%
Caçapava Guarujá	16	Há divulgação de diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data,	Não	87,5%



Indaiatuba		destino, cargo e motivo de viagem?		
Ourinhos				
Santos				
Sorocaba				
Taboão da Serra				

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

Os resultados das avaliações comprovaram que muitos dos itens sobre a transparência ativa não estavam sendo divulgados nos portais da transparência desses entes governamentais. Evidenciaram-se que os parâmetros sobre a publicação na íntegra dos editais de licitação, a prestação de contas (Relatório de Gestão) do ano anterior, relatório resumido da execução orçamentária (RREO) dos últimos 6 meses e o relatório de gestão fiscal (RGF) dos últimos 6 meses não foram divulgados por no mínimo dois municípios, o que corresponde a 25%, e Caçapava e Taboão da Serra foram os que mais infringiram tais itens.

Ainda sobre a transparência ativa, o parâmetro que apresenta o relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informações recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes, comprovou-se que 75% dos municípios não divulgaram essa informação (o que corresponde a seis entre os oito municípios), figurando entre os municípios de Caçapava, Indaiatuba, Marília, Ourinhos, Sorocaba e Taboão da Serra.

Por fim, a transparência ativa do parâmetro que corrobora com a possibilidade do site ter opção de gravar relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações, revelou que 50% dos municípios não atenderam a este critério, sendo Caçapava, Guarujá, Santos e Taboão da Serra.

Vale dizer, ainda, que a mensuração do município de Taboão da Serra elencado como o único que violou todos os itens da transparência ativa do Quadro 22, referenciado como os itens não atendidos por no mínimo dois municípios na 1ª Avaliação do MPF, o que demonstra que ele agia em discordância de critérios insculpidos nas leis de transparência.

Como crítica do que entendemos por transparência na Administração Pública, Heald (2006) aponta que os sistemas atuais de avaliação ainda são baseados apenas em inputs (tradicionais sistemas públicos de despesa) e enfatiza a necessidade de avaliá-la, considerando a quantidade e a qualidade dos serviços

prestados (outputs e resultados). Além disso, o artigo de Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) destaca a importância de se ampliar a percepção de transparência, saindo do nível de eventos (os objetos: inputs, outputs e resultados) para a transparência do nível dos processos composta por aspectos processuais e operacionais.

Michener (2016) em sua publicação sobre a avaliação da Transparência no Estado Brasileiro aponta alguns casos positivos que também podem servir de modelo: o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ-RJ) e o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) possuem em sua página de transparência ativa, informações consolidadas e organizadas a respeito da contratação com dispensa de licitação: objeto contratual e o valor, a justificativa para dispensa, permitindo que seja acessado o inteiro teor do documento (fotocópias digitalizadas).

A gestão da informação é fundamental na implementação plena da LAI onde a prática arquivística se torna particularmente importante (BERNARDES, 2015), principalmente no caso das relativas a licitações e repasses de recursos financeiros.

Sobre a transparência passiva, os resultados indicaram que os parâmetros que elencam a possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial onde exista a indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico, se há indicação de telefone, se o portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público, confirmaram-se que os municípios de Caçapava, Santos e Taboão da Serra não possuíam a divulgação desses três itens de transparência passiva.

Segundo o Instituto Federal de Acesso à Informação Pública (México, 2008), órgão mexicano, a transparência pode ser definida por três elementos: abertura da informação por parte do governo, comunicação ou conhecimento por parte dos cidadãos e prestação de contas ou justificção, aos cidadãos, das decisões adotadas pelo governo. Os casos de remuneração e pagamentos de diárias e passagens foram os menos transparentes na primeira avaliação.

Isso foi apontado por Bernardes (2015):

“Ao definir o acesso como regra e o sigilo como exceção, a LAI nos propôs um desafio de grandes proporções: a fixação de critérios técnicos e objetivos para a prática da restrição de acesso, tanto para

a classificação de sigilo, quanto para a proteção de informações pessoais.” (BERNARDES, 2015, p. 175)

A divulgação da remuneração individualizada por nome do agente público, suscitada como boas práticas de transparência não foi divulgada por 62,5% dos municípios pesquisados, informação essa, já pacificada pelo egrégio Supremo Tribunal Federal através do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 652777, portanto, não há o que se discutir sobre a questão de não querer divulgar tais informações, pois há uma obrigação vinculativa impondo a sua publicação.

O item que discorre sobre a divulgação de diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo de viagem, foi o mais prejudicado e sofreu a maior taxa de não atendimento à transparência, ficando com 87,5% dos municípios que não divulgaram essa informação em seus portais eletrônicos. Ou seja, dos oito municípios paulistas pesquisados, apenas a prefeitura de Marília havia difundida a informação.

Considerando as Boas Práticas de Transparencia, Banisar (2005) afirma que os países que implementaram legislação para garantir o acesso à informação tornaram-se mais eficientes e menos suscetíveis à corrupção. O quadro 23 vem comprovar a evolução da transparência governamental em todos os oito municípios pesquisados, com destaque exitoso do município de Taboão de Serra ao atingir uma evolução de 809,1%, em detrimento da primeira avaliação em 2015. Vale mensurar que esta evolução se deu em apenas 5 meses, entre a 1ª avaliação em 2015 e a 2ª avaliação em 2016.

**Tabela 1. Ranking da Transparência - 2ª Avaliação - Governo Municipal - MPF**

Posição Estadual do Município na 1ª Avaliação	Posição Estadual do Município na 2ª Avaliação	Município	Nota 1ª Avaliação	Nota 2ª Avaliação	Diferença Percentual	População (2015)	PIB a Preços Correntes R\$ 1.000 (2015)
141	1	Caçapava	6,4	10,0	56,3%	91.162	3.547.469
27	1	Guarujá	7,6	10,0	31,6%	311.230	8.197.088
1	1	Indaiatuba	9,3	10,0	7,5%	231.033	12.158.901
25	1	Marília	7,7	10,0	29,9%	232.006	6.876.769
9	1	Ourinhos	8,3	10,0	20,5%	110.282	2.777.683
6	1	Santos	8,7	10,0	14,9%	433.966	19.965.592
1	1	Sorocaba	9,3	10,0	7,5%	644.919	30.566.793
617	1	Taboão da Serra	1,1	10,0	809,1%	272.177	7.709.489

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Ranking da Transparência - Governo Municipal do MPF e IBGE (2015).

Os dados da literatura relatam que municípios maiores reúnem melhores condições e estrutura para a implantação de portais eletrônicos (STYLES e TENNYSON, 2007). Além disso, concluem que quanto melhor a situação econômica, maior o nível de transparência na divulgação de informações acerca da gestão pública (CRUZ et al., 2012, JACQUES et al., 2013, SOL, 2013).

Coelho e colaboradores (2018) por meio da utilização de um índice de Transparência da Administração Pública construído, também observaram uma correlação positiva entre os municípios mais populosos e com melhor PIB e renda per capita com a transparência. O estudo também mostrou que as informações divulgadas pelos governos estaduais e municipais têm o principal intuito de atender às exigências legais (categoria prestação de contas) reforçando o papel da legislação na mudança de práticas e comportamento dos governos, coadunando com o que foi possível concluir na presente pesquisa.

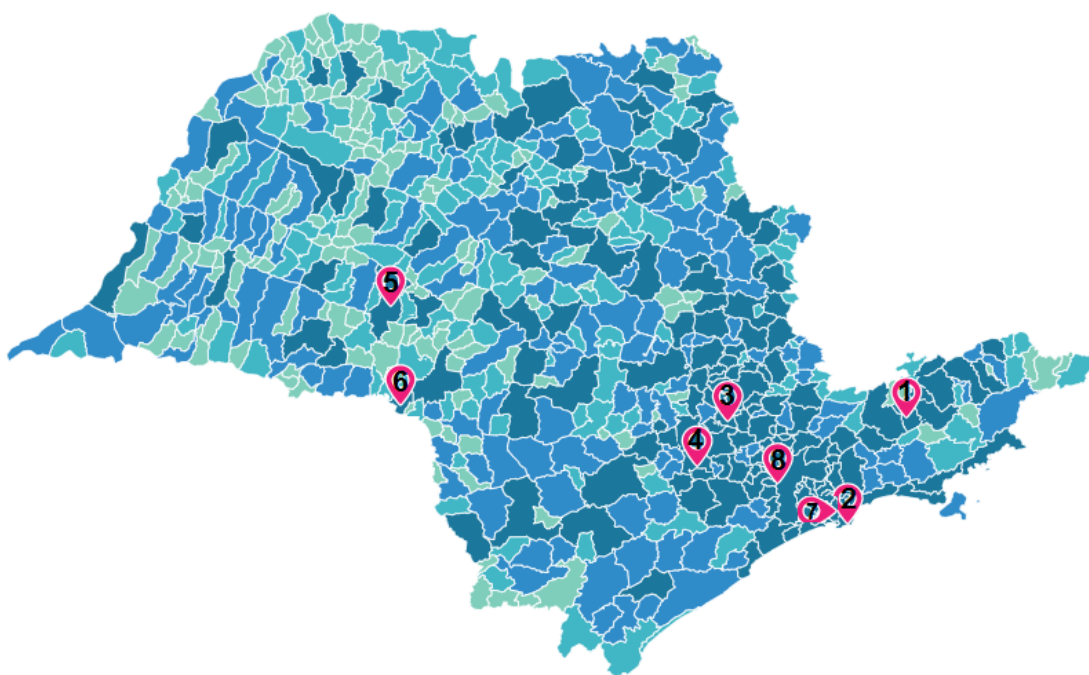
Todavia, os resultados obtidos nesse ranking do MPF mostram que o Produto Interno Bruto não foi fator determinante para que os municípios mais ricos pudessem ser caracterizados como os mais transparentes do Estado de São Paulo. Visto que, esses municípios não estão entre os oito com maiores PIB do estado, pois Sorocaba é o 9º, Caçapava ficou em 75º, Guarujá 48º, Indaiatuba em 24º, Marília em 47º, Ourinhos em 70º, Santos em 14º e Taboão da Serra em 42º, dentre os 645

municípios do estado, conforme os dados divulgados pelo IBGE/2015. Concluindo-se que nenhum dos oito municípios mais transparentes, estiveram entre os oito mais ricos, com maiores PIB do estado.

A pesquisa também comprovou que esses municípios estão espalhados em várias regiões administrativas e metropolitanas do estado, caracterizando assim, que a localização geográfica dos municípios mais transparentes, independe da região em que ele se encontra. E que não há grande concentração de municípios mais transparentes numa determinada região.

A figura abaixo, vem demonstrar as referidas localizações desses municípios dentro do Estado de São Paulo:

**Figura 2. Localização dos oito municípios mais transparentes do Estado de São Paulo**



Fonte: Adaptado pelo autor a partir do IBGE

Nota: 1: Caçapava; 2: Guarujá; 3: Indaiatuba; 4: Sorocaba; 5: Marília; 6: Ourinhos; 7: Santos; 8: Taboão da Serra.

Os municípios estão muito esparsos em diversas localizações geográficas do Estado. Caçapava está localizado na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte; Santos está localizado na Região Metropolitana da Baixada Santista; Indaiatuba está localizado na Região Metropolitana de Campinas; Sorocaba está

localizado na Região Metropolitana de Sorocaba; Marília está localizado na Região Administrativa de Marília; Ourinhos está localizado na Região Administrativa de Marília; Guarujá está localizado na Região Metropolitana da Baixada Santista; e, Taboão da Serra está localizado na Região Metropolitana de São Paulo.

Comprova-se que em cinco das seis Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo, possui ao menos um município entre os oito mais transparentes.

Ou seja, há comprovação de que a implementação de políticas de transparência e de acesso às informações públicas, não estão associadas somente em uma determinada região do estado.

### **5.3 Resultados da Ação do MPF**

Coelho e colaboradores (2018, p. 255) apontam que “há maior preocupação por parte dos Estados e municípios em cumprir as exigências legais quando se trata de transparência” concluindo que a ação do *enforcement* da legislação é determinante em relação à prática governamental de transparência no Brasil.

O Projeto do ranking da transparência tornou-se inédito e teve execução em todos os Estados e Municípios do Brasil, com atuação simultânea e articulada do MPF. De acordo com os resultados, foram tomadas medidas judiciais e extrajudiciais para fomentar o devido direito à transparência.

O primeiro resultado do índice nacional da transparência foi realizado entre os dias 08 de setembro a 09 de outubro de 2015, nele foram avaliados 5.567 municípios, 26 estados e o Distrito Federal, e obteve-se a nota de 0 a 10 pontos, devidamente ranqueada pelos parâmetros já discutidos em outro capítulo. E no dia Internacional de Combate à Corrupção, 09 de dezembro de 2015, o MPF divulgou os resultados ranqueando todos os Estados e Municípios do país, onde o índice nacional foi de 3,9, após as intervenções do MPF que obrigou todos os entes federados a cumprirem determinados itens de transparência que não estavam inseridos em seus portais eletrônicos ou até mesmo a inexistência dele e a edição de ações extrajudiciais e judiciais.

Em decorrência da avaliação pelo MPF houve a instauração de um inquérito civil, em todos os entes federados, com fundamento previsto pela Lei Federal nº 7347/85, que de acordo com o MPF, o inquérito civil “é instaurado quando o

procurador tem indícios fortes de que um direito coletivo, um direito social ou individual indisponível, foi lesado ou sofre risco de lesão, podendo o fato narrado ensejar futura propositura de ação civil pública.”

Após a divulgação dos rankings dos resultados dos Estados e Municípios, o MPF expediu mais de 3.000 recomendações àqueles entes federados que não estavam cumprindo suas obrigações legais, e ainda, foi dado o prazo de 120 dias para sua adequação às leis de transparência.

Decorrido o prazo fixado, o MPF fez novamente nova avaliação nacional da transparência no período de 11 de abril a 27 de maio de 2016, para averiguar se todas as recomendações expedidas foram cumpridas. Constatou, na ocasião, que nem todas as recomendações foram efetuadas. Com isto, foram editadas 2.109 ações civis públicas em todo o país para que os gestores cumprissem a legislação.

Muitas dessas ações foram reunidas em um banco de dados e alimentado pelas unidades do MPF de todo o país. De acordo com o sítio eletrônico do MPF, “nos casos dos municípios que não tinham sequer portais na internet quando da segunda avaliação em 2016, foi adotada uma linha de atuação mais drástica que envolveu, além da ação civil pública contra o município para cumprimento das leis da transparência”, e:

1. Ação de improbidade contra o prefeito, com base no artigo 11, II e IV, da Lei 8.429/92 (Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício; IV - negar publicidade aos atos oficiais;)
2. Recomendação para que a União suspenda os repasses de transferências voluntárias, com base no artigo 73-C da LC 101/2000; e
3. Representação para a Procuradoria Regional da República contra os prefeitos pela prática do crime previsto no artigo 1º, XIV, do DL 201/67 (Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos

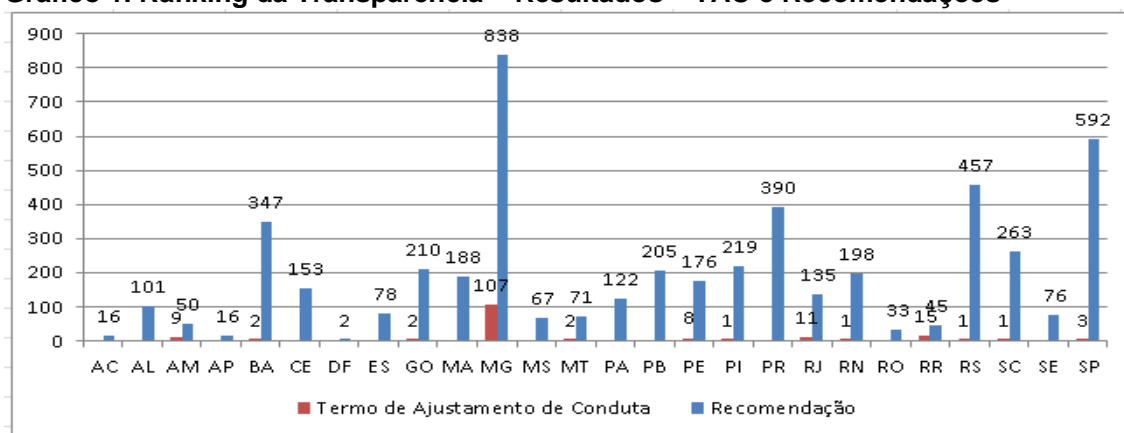
Vereadores: XIV - Negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente).

O não atendimento aos dispositivos elencados na legislação de transparência constitui infração gravíssima, como demonstraram as diversas ações civis públicas constituídas pelo Ministério Público Federal, que se basearam em um dos princípios mais basilares de nossa Carta Magna, insculpido no *caput* do art. 37, caracterizado pela legalidade. Em decorrência dos entes que não estavam disponibilizando informações de acesso público em suas páginas eletrônicas, ou até mesmo àqueles que nem sequer tinham sítios eletrônicos.

Com fulcro arraigado em nossa Carta Republicana, o MPF usufruiu de suas prerrogativas constitucionais e obrigou os Estados e Municípios a atenderem às normas de transparência ao tomar a iniciativa de adentrar com essas medidas extrajudiciais e judiciais contra os gestores públicos que não estivessem atendendo aos requisitos propostos pela avaliação.

Segundo o site de Combate à Corrupção do MPF (2018), dentro do Estado de São Paulo, diversas ações judiciais foram expedidas, o que geraram 3 Termos de Ajustamento de Conduta – TAC e 592 Recomendações, conforme elucida a imagem abaixo:

**Gráfico 1. Ranking da Transparência – Resultados – TAC e Recomendações**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do sítio eletrônico de Combate à Corrupção do MPF.

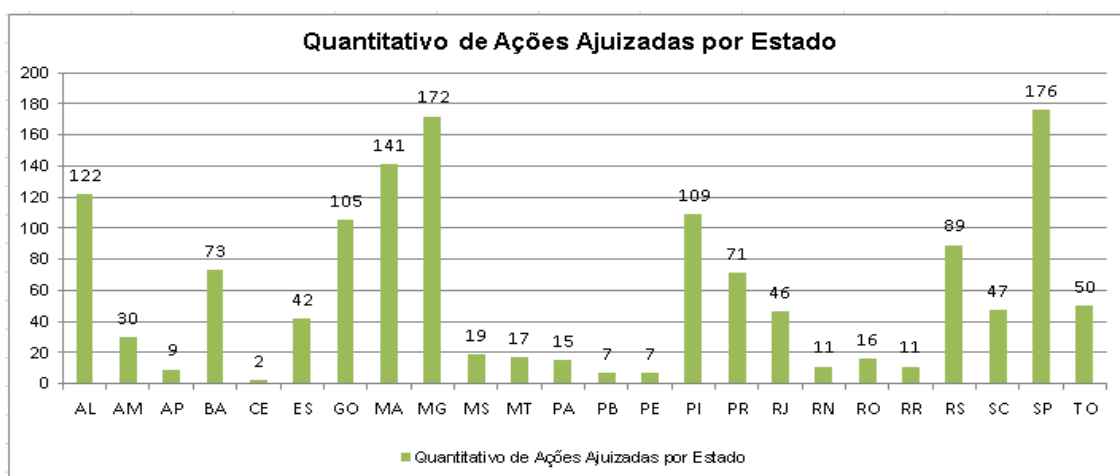
De acordo com o site de Combate à Corrupção do MPF (2018), as Recomendações são documentos emitidos pelos membros do MPF a órgãos



públicos, exigindo o cumprimento de determinados regulamentos constitucionais ou legais. Elas são expedidas para orientar sobre a necessidade de observar as normas e visam a adoção de medidas práticas para sanar questões pelo órgão competente.

O MPF ingressou junto ao Poder Judiciário Federal com 176 ações judiciais, contra os municípios paulistas que estavam descumprindo as leis de transparência, a figura abaixo, traz as expedições dessas ações quantificadas por estado brasileiro:

**Gráfico 2. Ranking da Transparência - Resultados - Ações Ajuizadas**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do sítio eletrônico de Combate à Corrupção do MPF.

Essas ações foram necessárias para garantir o devido respeito legal às leis de transparência e o cumprimento de suas obrigações. Caracterizando assim, em sua essência, um ato vinculativo por parte dos gestores públicos, não restando mera discricionariedade em não querer apresentar, dentro dos portais eletrônicos, instrumentos capazes de atender aos ditames da legislação brasileira sobre transparência governamental.

Mesmo após as recomendações expedidas por parte do MPF, alguns municípios não firmaram acordo extrajudicial e sofreram condenações por parte Poder Judiciário Federal. As primeiras sentenças condenatórias foram expedidas pela 13ª Vara Federal do Estado de Alagoas, de titularidade do Excelentíssimo Senhor Dr. Juiz Federal Raimundo Alves de Campus Junior, conforme os processos que elencam os municípios de Mar Vermelho/AL – Ação Civil Pública nº. 0802671-81.2016.4.05.8000 – Sentença de 29/11/2016; Messias/AL – Ação Civil Pública nº. 0802670-96.2016.4.05.8000 – Sentença de 25/11/2016; Santa Luzia do Norte/AL –

Ação Civil Pública nº. 0802552-23.2016.4.05.8000 – Sentença de 02/02/2017, discorrendo que esses municípios devem disponibilizar adequadamente os respectivos Portais da Transparência no prazo de 30 dias, sob pena de multa diária no valor de R\$ 1 mil.

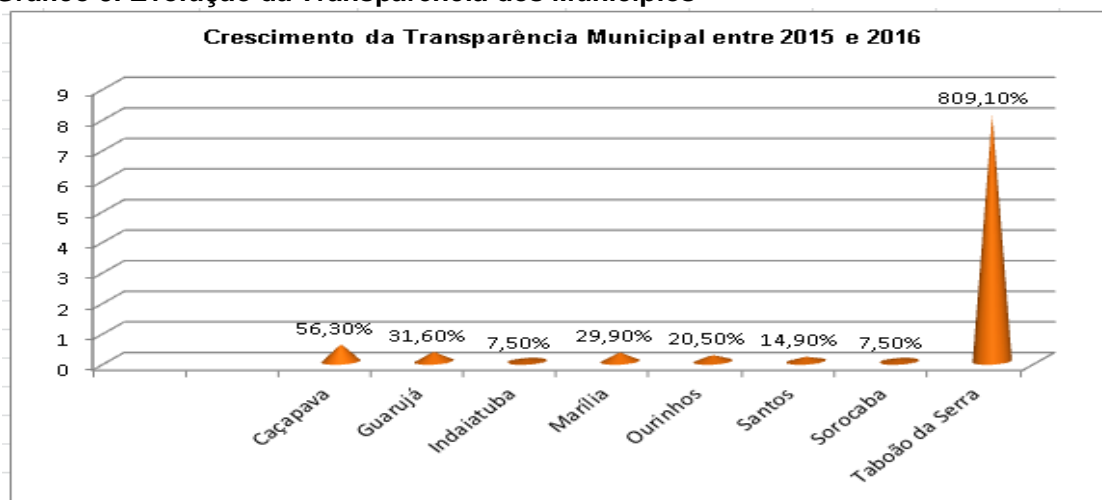
Outra sentença condenatória proferida pelo Excelentíssimo Senhor Dr. Juiz Federal Cristiano de Jesus Pereira do Nascimento, titular da 8ª Vara Federal em Arapiraca, condenou o município de Coité de Nóia/AL, pois verificou que, o portal eletrônico municipal não discriminava corretamente os itens de transparência. O magistrado entendeu que “não vislumbrei o acesso a relatórios e planilhas ou campo destinado ao acompanhamento de solicitações. Também não identifiquei divulgação de despesas com diárias e passagens”, e impôs o pagamento de multa diária no valor de R\$ 1 mil, além das demais responsabilidades legais.

Segundo o Boletim nº 39, de junho de 2017, da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, externou que:

A Justiça Federal condenou 12 municípios tocaninenses a implantar corretamente os seus portais da transparência no prazo de 60 dias, sob pena de multa diária mil reais. São eles: Brejinho de Nazaré, Centenário, Cristalândia, Fortaleza do Tabocão, Goianorte, Lagoa da Confusão, Mateiros, Novo Acordo, Pugmil, Santa Rita do Tocantins, Tupirama e Marianópolis do Tocantins. As decisões judiciais são decorrentes de ações civis ingressadas em 2016, pelo Ministério Público Federal no Tocantins (MPF/TO), em Palmas, visando a condenação de 52 municípios a regularizar as pendências ou implantar adequadamente os seus portais da transparência.

Ou seja, numa ação estratégia em conjunto com suas unidades espalhadas pelo Brasil, o MPF ingressou com diversas ações judiciais para obrigar os municípios e estados a divulgarem informações sobre a transparência pública e aqueles que ainda insistiram em não corroborar com instrumentos de transparência, sofreram com as devidas ações judiciais.

Para evidenciar a evolução do nível de transparência entre os municípios pesquisados, a figura 6, elucida esse percentual de crescimento:

**Gráfico 3. Evolução da Transparência dos Municípios**

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

O caráter regulatório do portal eletrônico é uma política que enseja solucionar as “falhas de governo” por ineficiência de processos incoerentes e da falta de orientação para os resultados e usuários desse serviço (TEIXEIRA et. al., 2015).

Todavia, mesmo que seja por *enforcement*, atender à legislação é o mínimo para possibilitar a participação cidadã em uma democracia. Pinho (2008) entende que no Brasil a *Accountability* é pequena e infelizmente a sociedade ainda não está demandando o suficiente para exigir mais transparência dos atos governamentais.

Apesar do acesso à informação pública e boas práticas de transparência não garantirem o correto funcionamento da atividade pública, “sem eles é improvável que tal atividade ocorra sequer de maneira razoável” (MEDEIROS, MAGALHÃES e PEREIRA, 2014, p.71).

A importância do portal eletrônico foi destacada por Raupp e Pinho (2012) por ser uma tecnologia capaz de construir a *Accountability* dos atos públicos. Dessa forma, se faz mister ferramentas que permitam a participação democrática cidadã na Administração Pública sejam disponibilizadas e para que haja mecanismos efetivos de *Accountability*.

Entretanto, a transparência deve ir além de cumprir as necessidades legais, e as ações voluntárias são necessárias permitindo que diferentes atores monitorarem as ações governamentais.

“Assim, no acesso da informação pública estão implicados conceitos que vão além do fator jurídico, de legalidade e de legitimidade, que a reivindicação pelo direito à informação pública pode, aparentemente, supor. Devem ser discutidas, junto ao pleito, as condições para que a

transparência e o acesso, em todas suas acepções, estejam imbricados às dimensões físicas, intelectuais e comunicacionais da informação pública. Somente ao considerar essas dimensões será possível a apropriação social da informação pública para a constituição de relações concretas entre o Estado e a sociedade.” (BATISTA, 2010, p.229)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa comprovou importantes ponderações entre os municípios mais transparentes do estado de São Paulo, como também, os resultados obtidos podem servir de parâmetro para os 5.570 municípios e os 26 estados e o Distrito Federal, para enfatizarem elementos primordiais entre os resultados obtidos através das avaliações do Índice Nacional da Transparência realizadas nos anos de 2015 e 2016, pelo Ministério Público Federal.

Concatenou a importância das leis, instrumentos jurídico-normativos, jurisprudências, doutrinas e pesquisas na área de transparência e acesso à informação pública, juntamente com o desejo de trazer maior acessibilidade às informações públicas através dos portais da transparência dos entes governamentais.

Ao longo da pesquisa foi apresentado que com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, o Brasil ganhou um importantíssimo instrumento de gestão fiscal transparente, pois foi introduzido em nosso ordenamento jurídico um novo capítulo que enalteceu diversos dispositivos infraconstitucionais que obrigaram os entes federados a divulgarem informações acerca da transparência pública.

A LRF enfatizou os instrumentos de transparência da gestão fiscal que terão ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público e enobreceram os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos.

Foram evidenciados os dispositivos legais que obrigam os entes federados a praticarem incentivos à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos previstos na Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência).

Com a LRF, veio também, a premissa da liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

A pesquisa realçou diversos dispositivos de transparência ativa e passiva e a forte presença de indicadores que descrevem o acesso à informação e à transparência que estão coadunados na Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011, na Lei da Transparência nº 131/2009 e na Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000.

Diversos autores consolidaram o entendimento de que a LAI trouxe inúmeros benefícios e mecanismos de transparência a partir de uma lei geral de acesso à informação que corroborou também com o entendimento no combate à corrupção, enfrentamento de abusos por parte de agentes governamentais que não são comprometidos com a democracia, com eficiência na gestão pública, defesa de direitos humanos, reforço da participação cidadã, que são mecanismos de transparência disponibilizados diante desta lei.

Foi evidenciado que a LAI obrigou todos os entes e órgãos públicos a editarem leis que disciplinam a criação, estrutura e funcionamento do Serviço de Informações ao Cidadão, para que os cidadãos possam solicitar informações de interesse geral ou coletivo e o conteúdo possa estar disponível em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal.

Os resultados da pesquisa mostraram as consequências jurídicas e drásticas (Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa) que alguns municípios sofreram com a não regulamentação do portal eletrônico. Onde, o MPF teve que perfazer um imbróglio jurídico ao alçar a Justiça Federal para obrigar esses entes e órgãos governamentais a implementarem os portais eletrônicos, com fulcro na hermenêutica jurídica brasileira.

A criação do grupo de trabalho da Enccla foi um marco regulatório para a melhoria da qualidade das informações públicas através dos portais eletrônicos. Ao dar ênfase a Ação nº 4, que discorreu sobre o tratamento da transparência pública e de acesso à informação, demonstra que o tema é de grande importância para o desenvolvido da gestão pública brasileira, pois envolveu diversos órgãos de controle e fiscalização do mais alto nível hierárquico dos três poderes da República.

Os resultados indicaram que o poder coercitivo do MPF, por meio das ações civis públicas, ações extrajudiciais e judiciais, foi fator determinante, em um curto espaço de tempo, 120 dias, para que houvesse a melhoria do índice de

transparência nos municípios e estados brasileiros. Como exemplo, temos o município de Taboão da Serra, no Estado de São Paulo, que obteve uma evolução muito grande e satisfatória ao saltar da posição de nº 617, para o 1º lugar no *ranking* dos municípios de São Paulo.

Segundo os resultados compilados e elencados no site do ranking da transparência do MPF, o nível de transparência de estados e municípios brasileiros aumentou cerca de 33% em seis meses, a partir de sua atuação coordenada em todo o país. O Índice Nacional da Transparência subiu de 3,92, em 2015, para 5,21, em 2016. E os estados e municípios que ainda insistirem em descumprir as leis de transparência serão acionados judicialmente.

A pesquisa ainda constatou que os oito municípios mais transparentes, não estão entre os oito mais ricos do estado de São Paulo, comprovado nesta amostra, que a riqueza dos pesquisados não foi fator determinante para se tornarem mais transparentes.

Conclui-se que, no princípio da gestão democrática considerando a transparência da gestão pública, são necessários aprimoramentos dos aspectos jurídicos, regulatórios e principalmente uma maior participação da sociedade permitindo a transição da democracia *Delegativa* para a *Representativa*.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, p. 67-86, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-761220070007000005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-761220070007000005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 20 Jun 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-761220070007000005>.

AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. DE. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 5, p. 471-493, 2002.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito constitucional descomplicado**. 14. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

ANGÉLICO, Fabiano; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Acesso à Informação e Ação Comunicativa: Novo Trunfo para a Gestão Social. **Desenvolvimento em Questão**, Editora Unijuí, v. 10, n. 21, p. 7-27, set./dez, 2012. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/342>>. Acesso em: 05 abr. 2019.

BANISAR, David. Liberdade de informação combate corrupção, diz sociedade civil. In: FÓRUM GLOBAL DE CORRUPÇÃO, 4., 2005, Brasília. **Anais eletrônicos...** Brasília: CGU, 2005. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/ivforumglobal/pt\\_br/htm/pt-br-8.htm](http://www.cgu.gov.br/ivforumglobal/pt_br/htm/pt-br-8.htm)>. Acesso em: 24 jan. 2012.

BATISTA, Carmem Lucia. **Informação pública: entre o acesso e a apropriação social**. 2010. 202f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

BERNARDES, Ieda Pimenta. Gestão Documental e Direito de Acesso: Interfaces. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 164-179, jul./dez. 2015. Disponível em: <<http://www.brapci.inf.br/index.php/res/download/108696>>. Acesso em 12 jun 2019.

BODART, Cristiano das Neves; *et al.* **Gestão Pública: transparência, controle e participação social**. Vila Velha-ES: Faculdade Novo Milênio, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de Outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 01 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. **Acesso à informação pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, 2011a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/materiaisinteresse/CartilhaAcessoalInformacao.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2012.



\_\_\_\_\_. **Transparência pública.** 2011b. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/controleSocial/documentos/FolderTransparencia.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** 2011c. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 01 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 01 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade social na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério Público Federal. **Mapa da Transparência.** Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. **Infrações da Lei de Responsabilidade Fiscal e suas penalidades.** Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/infracoes-da-lei-de-responsabilidade-fiscal-e-suas-penalidades>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - 7ª Edição Exercício 2017.** Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 22 de dezembro de 2016 Portaria STN nº 840, de 21 de dezembro de 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Final.pdf/6e874adb-44d7-490c-8967-b0acd3923f6d>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria nº 589, de 27 de dezembro de 2001** - Estabelece conceitos, regras e procedimentos contábeis para consolidação

das empresas estatais dependentes nas contas públicas e dá outras providências. Disponível em: <[http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Port\\_589\\_2001.PDF](http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Port_589_2001.PDF)>. Acesso em: 26 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em: 06 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. **Manual da lei de acesso à informação para estados e municípios.** Brasília/2013. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual\\_lai\\_estadosmunicipios.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf)>. Acesso em: 11 de jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. **Acesso à informação pública: uma introdução à lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Controladoria-Geral da União. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

CAMPOS, Maria Anna. **Accountability:** quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 24, pags. 30-50, fev/abr. 1990.

CARDOSO, K. B. et. al. **Análise dos mecanismos de transparência da administração pública de governador Valadares-MG.** Revista do CEPE. Santa Cruz do Sul, n. 47, p. 100-116, jan./jun. 2018.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo.** 2. ed. rev. ampl. Salvador: JusPODIVM, 2015.

COELHO, Taiane Ritta; SILVA - Thomaz Anderson Barbosa da; CUNHA; Maria Alexandra; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Transparência governamental nos Estados e grandes Municípios brasileiros: uma “dança dos sete véus” incompleta? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 75, maio/ago. 2018, p. 235-260.

CRUZ, Cláudia Ferreira *et al.* Transparency of the municipal public management: a study from the homepages of the large Brazilian municipalities. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-176, Feb. 2012.

CRUZ, Flávio da; JUNIOR, Adalberto Viccari; GLOCK, José Osvaldo; HERZMANN Nélío; TREMEL Rosângela. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada.** 2ª ed. São Paulo: Atheneu, 2001.

DINIZ, Eduardo Henrique; BARBOSA, Alexandre Fernandes Barbosa; JUNQUIERA, Alvaro Ribeiro Botelho; PRADO, Otavio. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, Jan./Fev. 2009

DUTRA, Carlos. **A lei de responsabilidade fiscal e o planejamento e controle nas políticas públicas municipais:** o caso de Sete Lagoas. 2009. 145 f.

Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo, Pedro Leopoldo.

EVANGELISTA, Lúcio. **Controle social versus transparência pública: uma questão de cidadania.** Especialização em orçamento público. Tribunal de Contas da União. Brasília, 2010.

FARRANHA, Ana Cláudia. SANTOS, Leonardo Tadeu dos. Administração Pública, Direito e Redes Sociais: o Caso da CGU no Facebook. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, v. 10, n. 2 / 2015.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho Ferreira. **Considerações acerca da receita pública orçamentária e o seu disciplinamento na Lei de Responsabilidade Fiscal**, 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/21415/consideracoes-acerca-da-receita-publica-orcamentaria-e-o-seu-disciplinamento-na-lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício Cabral; NÓBREGA, Marcos Antônio Rios da. **Lei de Responsabilidade Fiscal: teoria, jurisprudência e questões.** 5ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; VIEIRA, Roberta da Silva. **Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento.** Brasília, outubro de 2006. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1742/1/TD\\_1223.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1742/1/TD_1223.pdf)>. Acesso em: 26 jan. 2017.

GERICK, Willson. **O impacto da lei de responsabilidade fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios do Paraná.** 2008. 316 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 16. rd. revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2012.

HEALD, David. Varieties of transparency. In: HOOD, C.; HEALD, D. (Eds.). **Transparency.** The key to better governance. New York: Oxford University Press, 2006. p. 25-43.

HOSSER, Carla; CRUZ, Ana Paula Capuano da; MACHADO, Débora Gomes; QUINTANA, Alexandre Costa. Portal da transparência: um estudo comparativo entre os municípios de Porto Alegre e Pelotas. **Revista ConTexto**, Porto Alegre, v. 15, nº 30, mai/ago. 2015.

JACQUES, Flávia Verônica Silva; QUINTANA, Alexandre Costa; MACAGNAN, Clea Beatriz. Transparência em Municípios da Região Sul do Brasil. In: XXXVII Encontro da Anpad, Rio de Janeiro. **Anais ... XXXVII Encontro da Anpad**, Rio de Janeiro, pp. 1-13. 2013.

JARDIM, José Sérgio. A implantação da lei de acesso à informação pública e a gestão da informação arquivística governamental. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v.9, n.2, p. 383-405, nov 2013. Disponível em: <<http://www.brapci.inf.br/index.php/article/view/0000014050/bd3d80bf7b13c383e1b332bd58c4700c>>. Acesso em: 05 abr. 2019.

JUND, Sérgio. **AFO, administração financeira e orçamentária**: teoria e 700 questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

LOUREIRO, Maria Rita Garcia; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia Viotto Monteiro. **Burocracia e Políticas no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. 3ª reimpressão. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010.

MACIEL, Moisés. O princípio da eficiência e o controle externo concomitante. **Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá e Escola da Magistratura Mato-Grossense**, v. 4, p. 241-265, jan./dez. 2016.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARQUES, Jales Ramos. **Introdução à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília. Editora do Tribunal de Contas da União, 2009.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Adendo especial Damásio E. de Jesus. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas**: foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEDEIROS, Simone Assis; MAGALHÃES, Roberto; PEREIRA, José Roberto. Lei de Acesso à Informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. **Informação & Informação**, v. 19, n. 1, p. 55-75, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MENDES, Sérgio. **Administração**: Administração financeira e orçamentária. 5ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Fonseca; São Paulo: Método, 2015.

MÉXICO. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. **Los criterios y resoluciones del IFAI**. 2008. Disponível em: <<http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=pdf/ciudadanos/sitios>>

\_de\_interes/estudio/&a=Criterios%20y%20resoluciones%20 del%20IFAI.pdf>. Acesso: 20 fev 2019.

MICHENER, Gregory. **Avaliação de Transparência do Estado Brasileiro e do Poder Judiciário**. Gregory Michener, Luiz Fernando Marrey Moncau e Rafael Velasco (org.). Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, Centro de Tecnologia e Sociedade, 2016.

MONTEIRO, Leandro. Os limites da despesa pública com pessoal: Balizamentos para a efetivação do princípio da eficiência. **Âmbito Jurídico**, v. 69, p. 6851. 2009. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6851](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6851)>. Acesso em: 22 jan. 2017.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: Ipea, 2014.

NEVES, Otávio Moreira de Castro. Evolução das Políticas de Governo Aberto no Brasil. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública - Compras públicas no Brasil: balanço, desafios e perspectivas de futuro. **Anais eletrônicos...** IV CONSAD, Brasília, 2013. Disponível em: <[http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/943/1/C6\\_TP\\_EVOLU%C3%87%C3%83O%20DAS%20POL%C3%8DTICAS%20DE%20GOVERNO.pdf](http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/943/1/C6_TP_EVOLU%C3%87%C3%83O%20DAS%20POL%C3%8DTICAS%20DE%20GOVERNO.pdf)>. Acesso em: 09 jun. 2017.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional**. 9ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos**, São Paulo, n. 31, p. 25-40. 1991.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Lei de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, jun. 2008. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122008000300003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000300003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em abr. 2019.

PINHO, José Antonio Gomes de (org.). **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas**. Salvador: EDUFBA, 2012. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufba.br:8080/ri/bitstream/ri/16738/3/estado,%20sociedade%20e%20interacoes.pdf#page=16>>. Acesso em: 29 de maio de 2017.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. "Accountability: já podemos traduzi-la para o português?" **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p.1343-1368, nov./dez, 2009.

PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flávio da; ENSSLIN, Sandra Rolim; ENSSLIN, Leonardo. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, Minas Gerais, v. 18, p. 75-94, 2007. Disponível em: <<http://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. Portais Eletrônicos de Câmaras Localizadas em Pequenos Municípios Catarinenses: Murais Eletrônicos ou Promotores de Construção da Prestação de Contas, Transparência e Participação? **Pensar Contábil**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 53, p. 5 - 15, jan/abr. 2012.

RESENDE, Walisson da Costa. NASSIF, Mônica Erichsen. Aplicação da lei de acesso à informação em portais de transparência governamentais brasileiros. **Revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação**, v. 20, n. 42, p. 1-16, jan./abr., 2015.

SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Mauricio. **Lei de responsabilidade fiscal – 10 anos de vigência – questões atuais**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

SILVA, CLEBER Cristian Sebrian da; SILVA, Romildo Fernandes. **Despesas públicas – Despesa com pessoal**. Disponível em: <[http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=5490](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=5490)>. Acesso em: 22 jan. 2017.

SOL, Daniel Albalade. The institutional, economic and social determinants of local government transparency. **Journal of Economic Policy Reform**, v. 16, n. 1, p. 90–107. 2013.

STYLES, Alan. K.; TENNYSON, Mack. The accessibility of financial reporting of U.S. municipalities on the internet. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, v.19, n. 1, p. 56-92. 2007.

TEIXEIRA, C. D.; QUEIROZ, A. G. A.; ZANCAN, C.; SOUZA, W. A. R.; RITA, L. P. S. Avaliação de Portais Eletrônicos Públicos: Análise da Accountability no Legislativo Municipal de Alagoas. **Revista de Administração e Contabilidade**, Feira de Santana, v. 7, n. 1 maio/agosto 2015, p. 22 – 40. Disponível em: <<http://www.reacfat.com.br/index.php/reac/article/download/113/116>>. Acesso em: 08 jun. 2019.

VENTURA, Kátia Santiago. FELL, André Felipe de Albuquerque. Acesso à Informação Pública de Qualidade: estudo da Aplicação da Lei Nº 12.527/2011 pelas Instituições Federais de Ensino Superior da Região Nordeste. XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação. **Anais... XIII ENANCIB 2012**. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/xiiienancib/paper/view/3763/2886>>. Acesso em: 05 de jun. 2017.


VIEIRA, Vânia Lúcia Ribeiro. **A Lei de Acesso à Informação**. 9ª Edição do Programa Bibliotemas: *a Lei de Acesso à Informação*. Brasília, 2012. Disponível em:< [http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/46754/Acesso\\_informacao\\_texto.pdf](http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/46754/Acesso_informacao_texto.pdf)> Acesso em: 09 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Efeitos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) nas Compras Públicas. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública - Compras públicas no Brasil: balanço, desafios e perspectivas de futuro. **Anais eletrônicos...** VI CONSAD, Brasília, 2013. Disponível em:< [http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/929/1/C6\\_TP\\_EFEITOS%20DA%20LEI%20DE%20ACESSO%20%C3%80%20INFORMA%C3%87%C3%83O.pdf](http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/929/1/C6_TP_EFEITOS%20DA%20LEI%20DE%20ACESSO%20%C3%80%20INFORMA%C3%87%C3%83O.pdf)> Acesso em: 11 jun. 2017.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos** I Robert K. Yin; trad. Cristhian Matheus Herrera - 5.ed. - Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; RICCIO, Edson Luiz. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, UFSC, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 137-158, jan./abr. 2015.

## APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DE TRANSPARÊNCIA DESENVOLVIDO PELA ENCCLA

		<b>ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO</b>			
Instrumento de avaliação de transparência desenvolvido pela Enccla.					
PONTO AVALIADO	FUNDAMENTO	RESPOSTA	PONTOS	%	PONTOS AVALIAÇÃO
<b>IDENTIFICAÇÃO DO ENTE PÚBLICO</b>					
Tipo de avaliação					
UF do avaliado					
Nome do Município					
IBGE do Município					
Site do ente avaliado					
Link para realização de pedidos de forma eletrônica (e-SIC, Formulário eletrônico), se existir					
<b>IDENTIFICAÇÃO DO AVALIADOR</b>					
Nome Avaliador					
E-mail avaliador					
Data avaliação					
<b>TRANSPARÊNCIA ATIVA</b>					
1 - O ente possui informações sobre Transparência na internet?	(Art. 48, II, da LC 101/00; Art. 8º, §2º, da Lei 12.527/11)		2	2%	
2 - O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?	(Art. 8º, §3º, I, da Lei 12.527/11. <b>Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.</b> )		2	2%	
<b>RECEITA</b>					
3 - Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?	(art. 48-A, Inciso II, da LC 101/00; art. 7º, Inciso II, do Decreto 7.185/10) - <b>NÃO HAVENDO ALGUM DOS REFERIDOS ATRIBUTOS, CONSIDERAR NÃO.</b>		10	10%	
<b>DESPESA</b>					
4 - As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo:					
Valor do empenho	(Art. 7º, Inc. I, alíneas "a" e "d", do Decreto nº 7.185/2010)		4	4%	
Valor da liquidação			3	3%	
Valor do Pagamento			4	4%	
Favorecido			4	4%	
<b>LICITAÇÕES E CONTRATOS</b>					
5 - O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo:					
Íntegra dos editais de licitação	(Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011)		4	4%	
Resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente)			3	3%	
Contratos na íntegra			3	3%	
6 - O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses?	(Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011 e Art. 7º, Inc. I, alínea "e", do Decreto nº 7.185/2010) - <b>RESPONDER SIM A TODOS OS ITENS SE TIVER EDITAL NA ÍNTEGRA (QUESTÃO 6)</b>				
Modalidade			1	1%	
Data			1	1%	
Valor			1	1%	
Número/ano do edital			1	1%	
Objeto			1	1%	
<b>RELATÓRIOS</b>					
7 - O site apresenta:					
A prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior			2	2%	
Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos 6 meses	(Art. 48, caput, da LC 101/00; Art. 30, III, da Lei 12.527/11)		3	3%	
Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses			3	3%	
Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes			2	2%	
8 - O Site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	(Art. 8º, §3º, II, da Lei 12.527/11. <b>Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.</b> )		2	2%	
<b>TRANSPARÊNCIA PASSIVA/LAI</b>					
<b>SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO - SIC</b>					
9 - possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial					
Existe indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico?	Art. 8º, §1º, I, c/c Art. 9º, I, da Lei 12.527/11		1	1%	
Há indicação do órgão			1	1%	
Há indicação de endereço			1	1%	
Há indicação de telefone			1	1%	
Há indicação dos horários de funcionamento			1	1%	
<b>SERVIÇO ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO e-SIC</b>					
10 - Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?	(Art.10º, §2º, da Lei 12.527/11)		8	8%	
11 - Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	(Art. 9º, I, alínea "b" e Art. 10º, § 2º da Lei 12.527/2011)		7	7%	
12 - A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioria?	(Art.10º, §1º, da Lei 12.527/11)		5	5%	
<b>DIVULGAÇÃO DA ESTRUTURA E FORMA DE CONTATO</b>					
13 - No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?	(Art. 8º, §1º, inciso I, Lei 12.527/11. <b>Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.</b> )		2	2%	
14 - O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	(Art. 8º, §1º, inciso I, Lei 12.527/11. <b>Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.</b> )		2	2%	
<b>BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA</b>					
15 - Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	Esse item é considerado como uma boa prática de transparência a exemplo do Art. 7º, §2º, VI, do Decreto 7.724/2012 e Decisão STF RE com Agravo ARE 65277		10	10%	
16 - Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?	Esse item é considerado como uma boa prática de transparência. <a href="http://transparencia.gov.br">http://transparencia.gov.br</a> , <a href="http://www.transparencia.mpf.mp.br/">http://www.transparencia.mpf.mp.br/</a>		5	5%	
<b>TOTAL</b>			<b>100</b>	<b>100%</b>	<b>0</b>
<b>CONSIDERAÇÕES DO AVALIADOR</b>					
Comentários Livres					